Année 1956. — N° 22. Le Numéro : 15 francs. 29 Novembre 1956.

JOURNAL OFFICIEL

DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS ET RAPPORTS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE

ABONNEMENTS : METROPOLE ET FRANCE D'OUTRE-MER : 250 fr.; ETRANGER : 450 fr.
(*Compte chèque postal:* 9063.13, Paris.)

PRIÈRE DE JOINDRE LA DERNIÈRE BANDE aux renouvellements et réclamations | DIRECTION, RÉDACTION ET ADMINISTRATION QUAI VOLTAIRE, N° 31, PARIS-7e | POUR LES CHANGEMENTS D'ADRESSE AJOUTER 20 FRANCS

SESSION DE 1956

Séances des 20 et 21 Novembre 1956.

SOMMAIRE

Ampleur et conséquences financières et monétaires du déficit du budget et des charges de trésorerie.

AMPLEUR ET CONSEQUENCES FINANCIERES ET MONETAIRES DU DEFICIT DU BUDGET ET DES CHARGES DE TRESORERIE

(*Question dont le Conseil économique s'est saisi lui-même, en application de l'article 1er de la loi organique du 20 mars 1951 et de l'article 28 de son règlement intérieur.*)

1° Rapport, présenté au nom du Conseil économique, par M. Babau.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.

1re PARTIE. — LES FAITS.

CHAPITRE Ier. — *Les dépenses dans les récents budgets français.*

§ I. — La charge de la dette.

§ II. — Dépenses civiles et militaires de fonctionnement.

a) Charges civiles.

b) Charges militaires.

§ III. — Dépenses de transfert.

a) Dépenses de transferts non productifs.

b) Dépenses de transferts productifs.

§ IV. — Les investissements.

a) La charge supportée par l'Etat pour le financement des investissements.

b) Répartition des crédits d'investissement entre les différents secteurs de l'économie.

CHAPITRE II. — *Ampleur du déficit.*

§ I. — Déficit budgétaire conventionnel.

§ II. — Impasse ou charges de trésorerie.

a) Solde net des comptes spéciaux du Trésor.

b) Prêts du fonds de développement économique et social.

c) Prêts aux H. L. M.

d) Paiement des dommages de guerre par titres.

§ III. — Endettement.

§ IV. — Accroissement de la dette.

CHAPITRE III. — *Financement du déficit.*

§ I. — Emprunts intérieurs à long terme et à moyen terme.

§ II. — Dette à court terme.

§ III. — Emprunts extérieurs.

§ IV. — Les avances de la Banque de France.

§ V. — Dépôts des correspondants.

(1) Le compte rendu analytique des débats consacrés à cette question figure au *Bulletin du Conseil économique* nos 27 et 28 des 21 et 22 novembre 1956.

2e Partie. — Les conséquences.

Chapitre Ier. — *Conséquences du déficit.*

Section I. — Le déficit a-t-il une influence sur la stabilité de la monnaie ?

§ I. — Les théories.

§ II. — Les faits.

Section II. — Le déficit doit-il être admis ?

Section III. — Limites du déficit.

§ I. — La charge de la dette.

§ II. — Dépenses de fonctionnement des services.

§ III. — Dépenses de transfert.

§ IV. — Dépenses d'investissements.

Chapitre II. — *Conséquences des procédés de financement.*

Section I. — Le rôle du Trésor.

Section II. — Le problème de la dette.

§ Ier. — La dette publique peut-elle, en son état actuel constituer un frein au développement économique.

§ II. — Problèmes posés par le remboursement de la dette.

Section III. — La dette à court terme et les dépôts des correspondants.

§ Ier. — Raisons de cette politique.

§ II. — Conséquences de l'accroissement de la dette à court terme.

§ III. — Dans quelle mesure la dette à court terme peut-elle être consolidée.

Section IV. — Avances de la Banque de France.

Conclusion

INTRODUCTION

A la suite du rapport de conjoncture du mois de juillet 1955, le bureau du Conseil économique décida de se saisir de la question de « l'ampleur et des conséquences financières et monétaires du déficit du budget et des charges de trésorerie ».

Cette étude devait d'ailleurs par la généralité de son intitulé, permettre d'étendre une saisine antérieure émanant du bureau du Conseil économique et concernant l'accroissement de la dette publique et les charges budgétaires qui en résultent.

Ainsi, dépassant l'aspect descriptif de cette première saisine, devenait-il possible de remonter aux causes qui ont déterminé l'augmentation de la dette — essentiellement le déficit budgétaire — et à celles qui ont motivé des transformations dans sa composition: la détérioration du crédit public.

⁂

En commençant cette étude, la commission a examiné dans quelle mesure cette saisine était compatible avec l'article 1er de la loi n° 51-355 du 31 mars 1951 relative à la composition et au fonctionnement du Conseil économique aux termes duquel l'examen du budget se trouve expressément exclu de la compétence du Conseil.

Mais une interprétation de cet article avait déjà été donnée par le Conseil économique à l'occasion de l'examen du rapport de M. Vinot sur l'annualité budgétaire qui, sur ce point comme sur de nombreux autres, fournit une base précieuse à nos propres travaux (1).

L'étude à laquelle s'est livrée votre commission s'appuyant sur ces divers documents, établit que la loi du 20 mars 1951 avait voulu éviter l'examen annuel par le Conseil économique des « dépenses de l'Etat et des recettes destinées à les couvrir ». Mais une étude d'ensemble des charges assumées par l'Etat, des conditions de leur financement et des conséquences qui en résultent entre sans aucun doute dans les attributions du Conseil.

Il convient donc, dès le début de ce rapport, d'indiquer que ce n'est pas le budget de 1956 ni la situation financière et budgétaire de la précédente législature qui seront examinés ici. On recherchera par contre, les raisons plus ou moins permanentes de notre déficit et on appréciera les moyens employés pour y faire face.

(1) Avis sur l'étude des problèmes d'ordre économique et social qui résultent du principe de l'annualité budgétaire présenté au nom du Conseil économique par M. Pierre Vinot, le 12 juillet 1955.

Le sujet ainsi délimité, il fut procédé à une série d'auditions de personnalités particulièrement averties de la question: MM. Pellenc, rapporteur général du budget au Conseil de la République, Laufenburger, professeur à la faculté de droit de Paris, Plescoff, inspecteur des finances, conseiller technique au cabinet de M. le ministre des finances et des affaires économiques, Larre, inspecteur des finances, directeur du cabinet de M. le secrétaire d'Etat au budget, et Carli, administrateur civil à la direction du budget.

De l'audition de ces exposés, il résulte que le problème est d'une brûlante actualité: chaque année le déficit budgétaire va en augmentant et corrélativement la dette publique s'accroît sérieusement. Les chiffres du déficit sont d'ailleurs extrêmement différents suivant les sources auxquelles on se réfère et cette diversité, reflet d'une confusion, est peut-être à la base de nombreux malentendus et peut entraîner de graves répercussions psychologiques.

Aussi, votre rapporteur vous propose-t-il, après avoir rapidement examiné la situation des différents pays étrangers, d'établir de façon précise les données du problème en étudiant les grandes fonctions du budget, en définissant de façon précise les notions de déficit et d'impasse et en examinant les procédés auxquels l'Etat a eu recours durant ces dernières années pour financer le solde débiteur. Il sera alors possible d'apprécier les conséquences financières et monétaires du déficit et des charges de trésorerie et, sinon d'apporter des remèdes magiques à la situation, du moins de l'analyser en préconisant certaines réformes.

⁂

L'évolution générale des conceptions budgétaires et la situation budgétaire des principaux pays étrangers.

L'analyse des récents budgets des principaux pays étrangers permet de dégager quelques traits communs en ce qui concerne l'évolution générale des conceptions budgétaires.

Avant la guerre de 1914, les budgets étaient essentiellement des actes administratifs. Maintenant et de plus en plus, les budgets ont un triple but dans la plupart des pays: administratif, économique et social.

Le budget ne sert plus seulement à faire fonctionner les rouages de l'Etat. Dans divers pays étrangers, il effectue des transferts de revenus afin de faire régner plus de justice sociale. Il oriente l'économie en prenant à sa charge toute une série d'investissements: « les investissements planifiés ».

Il en résulte un accroissement considérable des charges budgétaires par rapport au revenu national.

Cette évolution conduit à deux conséquences:

— l'établissement du budget paraît impossible sans l'examen préalable de la conjoncture et la mise au point des prévisions économiques;

— la complexité des problèmes budgétaires d'une part, la nécessité d'agir avec promptitude sur le plan économique d'autre part ont amené des changements importants dans l'examen et surtout l'exécution et le contrôle du budget.

Le rôle respectif des assemblées parlementaires et du Gouvernement se modifie, la tendance qui se dessine marquant un renforcement et une extension des pouvoirs de l'exécutif.

Une étude, même cursive, de la situation budgétaire des principaux pays étrangers, permet d'aboutir à deux constatations principales:

I. — Dans la plupart des pays, les dépenses sont diversifiées en dépenses ordinaires et extraordinaires, ces dernières pouvant recouvrir des éléments assez différents (plus ou moins grande partie des investissements ou des dommages de guerre — prêts aux collectivités locales).

Cette dualité prend des noms divers suivant les pays:

En Grande-Bretagne, le budget est divisé en deux parties: au-dessus de la ligne (dépenses civiles —, défense militaire — intérêts de la dette publique — fonds d'amortissement) et en-dessous de la ligne (prêts aux collectivités locales — dommages de guerre — intérêts hors budget, prêts pour la mise en valeur de villes nouvelles — dépenses en capital).

Le budget de l'Allemagne occidentale est divisé en deux sections: dépenses ordinaires et dépenses extraordinaires (composées principalement de dépenses d'investissement).

Le budget italien comprend traditionnellement deux sections: les dépenses et les recettes « effectives » et les « mouvements de capitaux ». Ces derniers correspondent en principe à des opérations du Trésor (émission d'emprunts, avances remboursables des collectivités publiques, dépenses couvertes par des recettes ayant reçu une affectation spéciale, etc.).

Quant au budget suisse, il comprend un budget financier et un budget des variations de la fortune.

Ces dépenses extraordinaires sont rarement couvertes par des ressources normales, et plus souvent laissées à la charge du Trésor qui doit y faire face par des procédés divers et notamment par des emprunts.

II. — La seconde constatation est une tendance mondiale sinon à l'équilibre total du budget, du moins à la couverture intégrale des dépenses ordinaires.

La plupart des pays financent à peu près complètement leurs dépenses ordinaires par des recettes ordinaires. Certains équilibrent même en partie leurs dépenses extraordinaires par des recettes ordinaires et par des emprunts. Parmi ces pays, il faut citer l'Allemagne occidentale, la Suisse et l'U. R. S. S.; ces deux derniers ayant un excédent de ressources.

Dans les autres nations, un effort très net a été entrepris pour arriver à une diminution du déficit global.

Malgré cette tendance, quelques années après la guerre, le budget d'un certain nombre de pays était encore en net déséquilibre en raison des dépenses de dommages de guerre et de la politique d'investissement que les différents Gouvernements essayaient de promouvoir.

Aussi, en 1952, le solde déficitaire des dépenses par rapport aux recettes s'établissait comme suit pour trois pays voisins du nôtre:

Grande-Bretagne (dépenses au-dessus et en dessous de la ligne) : 436 millions de livres sterling.
Belgique: 15,9 milliards de francs belges.
Italie: 505,4 milliards de lires.

Mais au cours des trois dernières années, la situation s'est sinon renversée, du moins améliorée.

Le déficit budgétaire de la Grande-Bretagne est tombé durant l'année 1955 à 141 millions de livres, et le Chancelier de l'Echiquier, en présentant le 17 avril 1956 ses prévisions budgétaires pour l'année financière (1er avril 1956 - 31 mars 1957), a indiqué que l'excédent « above the line » ressortait à 445 millions de livres, soit à un montant pratiquement suffisant pour couvrir entièrement les dépenses « below the line » estimées à 453 millions de livres. Toutefois, les entreprises nationalisées n'emprunteront au cours des deux prochaines années financières ni sur le marché ni aux banques pour faire face à leurs besoins de capitaux. Elles obtiendront par contre directement des fonds auprès de l'Echiquier jusqu'à concurrence de 700 millions de livres sterling au maximum dans les deux années considérées.

Les emprunts de ces entreprises qui sont évalués à 350 millions de livres seraient financés par l'augmentation éventuelle des recettes du Trésor sous forme de « petites épargnes » (émission d'obligations à prime d'une livre sterling) et des économies évaluées à 100 millions de livres sterling sur les services. Il faut d'ailleurs remarquer que le déficit constaté en 1955 est minime puisqu'avec 141 millions de livres sterling, il ne représente que 2,8 p. 100 des dépenses budgétaires et 0,7 p. 100 du produit national brut.

Aux U. S. A., la situation est très voisine de celle de la Grande-Bretagne; le pourcentage du déficit par rapport aux dépenses budgétaires ordinaires et extraordinaires était en 1955 de 4,1 p. 100, et le rapport solde budgétaire sur produit national brut était de 0,7 p. 100.

A côté de ces pays, la situation budgétaire de l'Italie et de la Belgique est moins florissante.

En Italie, le déficit qui était de 505 milliards de lires pour l'année financière, 1er juillet 1952 - 30 juin 1953, est tombé à 362 milliards pour l'année 1954-1955, et les prévisions pour 1955-1956 sont de 325 milliards représentant 16,9 p. 100 des dépenses totales et 2,8 p. 100 du produit national brut.

Toutefois, le montant des investissements financés au moyen de crédits budgétaires qui a atteint environ 500 milliards de lires au cours de l'année financière 1954-1955 a largement dépassé le déficit budgétaire global.

De plus, le déficit de trésorerie est toujours inférieur aux prévisions budgétaires. Le ministre du Trésor italien a relevé une tendance à considérer comme engagements de dépenses des dispositions administratives qui ne comportent pas de véritables obligations. Cette interprétation large des dépenses engagées permet aux administrations de grossir les crédits qui leur sont alloués pour l'exercice suivant, et accroît d'autant leurs possibilités de dépenses.

La situation budgétaire de la Belgique est voisine de celle de l'Italie. Depuis 1952, les dépenses ordinaires sont couvertes avec peine et le déficit global est assez constant et voisin de 15 milliards de francs belges. On peut cependant noter une légère amélioration en 1955, année pour laquelle le déficit n'a été que de 14,2 milliards, tandis que les prévisions pour 1956 sont plus optimistes encore puisqu'elles espèrent limiter ce solde à 12 milliards. Il n'en reste pas moins que le déficit représente environ 15 p. 100 des dépenses totales et 3,1 p. 100 du produit national brut.

Mais quelle que soit l'importance de leur solde général déficitaire ou excédentaire, on constate dans tous les pays une tendance à la diminution du déficit.

La situation se retrouve-t-elle en France ?

Année 1955.

Tableau établi d'après les éléments fournis par le vingt-sixième rapport annuel de la Banque sur les règlements internationaux (1er avril 1955-31 mars 1956) Bâle, 11 juin 1956.

DÉSIGNATION	FRANCE — Année civile 1955. — En milliards de francs.	BELGIQUE — Année civile 1955. — En milliards de francs belges.	ÉTATS-UNIS — En milliards de dollars.	GRANDE-BRETAGNE — Mars 1955 - mars 1956. — En millions de livres.	ITALIE — 30 juin 1954 30 juin 1955. — En milliards de lires.	U. R. S. S. — Année civile 1955. — En milliards de roubles courants.	SUISSE — Année civile 1955. — En millions de francs.	ALLEMAGNE OCCIDENTALE — 1954-1955. — En millions de D. M.
Recettes ordinaires	3.200	81,9	63,4	4.893	2.058	(6) 562	1.906	25.134
Dépenses ordinaires	3.629	81,1	66,1	4.496	2.355	(6) 538	1.875	25.134
Solde	— 429	+ 0,8	— 2,7	+ 397	— 297	+ 24	+ 31	»
Dépenses extraordinaires	338	15,0	»	(3) 538	78	»	105	2.040
Solde (a)	— 767	— 14,2	»	— 141	(5) — 362	»	(7) + 22	(8) »
Dette nationale à la fin de l'année financière	5.754	311,3	(2) 280,8	(4) 27.040	4.472,6	»	»	(9) 11.242
Produit national brut (aux prix du marché)	16.370	(1) 480	387,2	18.908	12.902	»	»	(10) 145.300
Pourcentage du solde (a) par rapport aux dépenses ordinaires et extraordinaires	19,3 p. 100.	14,7 p. 100.	4,1 p. 100.	2,8 p. 100.	16,9 p. 100.	»	»	»
Pourcentage du solde (a) par rapport au produit national brut	4,7 p. 100.	3,1 p. 100.	0,7 p. 100.	0,7 p. 100.	2,8 p. 100.	»	»	»

(1) Evaluation non officielle.
(2) Dette fédérale brute.
(3) Payements nets en dessous de la ligne (prêts aux collectivités locales, dommages de guerre).
(4) Au 31 mars 1956.
(5) Compte tenu de 13 milliards de recettes correspondant à des mouvements de capitaux.
(6) Résultats effectifs.
(7) Compte tenu de 217 millions de francs suisses provenant des revenus du budget des variations de fortune (dont les 31 millions d'excédent du budget ordinaire).
(8) Compte tenu de 2.040 millions de D. M. provenant de recettes extraordinaires.
(9) Total au 31 décembre 1954 de la dette intérieure du Bunddes lander, des collectivités locales, du fonds de péréquation des charges, des postes fédérales et des chemins de fer fédéraux.
(10) Pour 1954.

PREMIERE PARTIE

LES FAITS

CHAPITRE Ier

Les dépenses dans les récents budgets français.

Pendant longtemps, le budget de l'Etat fut un compte prévisionnel du coût des différents services rendus par l'Etat à la collectivité et des ressources prélevées sur les citoyens pour faire face aux dépenses entraînées par ces services. Les dépenses et les recettes étaient regroupées dans un document général. Ainsi, était respectée la notion classique de l'unité budgétaire avec ses avantages d'ordre, de clarté et la possibilité d'un contrôle parlementaire efficace.

En dépit du grand nombre d'exceptions qui y furent apportées au hasard des législatures, le principe de l'unité ne fut jamais vraiment contesté jusqu'à la guerre de 1914. L'importance des exceptions était d'ailleurs minime. En 1913, par exemple, le budget de l'Etat était de 5,1 milliards et les dépenses hors budget de 200 millions environ.

Mais l'unité du document parfaitement réalisable tant que les attributions de l'Etat ont été restreintes à l'administration générale n'a plus semblé aussi recommandable lorsqu'une économie théoriquement libérale a cédé progressivement la place à une économie volontairement dirigée et qu'une incessante répétition de crises et de guerres a accru très sérieusement les dépenses publiques.

La distinction entre les dépenses d'administration et les dépenses d'investissement, entre les dépenses permanentes et les dépenses exceptionnelles, entre les dépenses concernant les fonctions traditionnelles de l'Etat et celles relatives à ses activités commerciales ou industrielles s'estompa dans le même temps où les dépenses exceptionnelles devenaient presque constantes et de plus en plus importantes.

En effet, à partir de 1914, les dépenses hors budget augmentèrent rapidement.

	1913	1920	1926	1938	1945	1955
Dépenses budgétaires.	5,1	39,6	42	83	429	3.629
Dépenses hors budget.	0,2	28,1	19,1	13	103	(1) 410

(1) Contrairement aux chiffres des précédentes années figurant sur cette ligne, ce chiffre ne comprend pas toutes les dépenses hors budget mais les seules charges de trésorerie à l'exception des dépenses de la caisse autonome de reconstruction (C. A. R. E. C.) réglées par remise de titres et évaluées pour 1955 à 105 milliards.

La séparation absolue n'était pas sans inconvénient. Non seulement il était difficile d'apprécier exactement le « train de vie de l'Etat, mais encore le démembrement occulte du budget par l'imputation abusive d'un nombre considérable de dépenses à certains comptes spéciaux du Trésor pouvait permettre de masquer un déficit sans cesse plus important. Bien plus, la création d'un budget extraordinaire comprenant des dépenses très courantes et traditionnelles et financé par l'emprunt permettait de présenter le budget général en équilibre.

Pour répondre à ces diverses critiques, la loi de finances et l'exposé des motifs la précédant constituent depuis plusieurs années, un véritable document de synthèse, déterminant les grandes masses des recettes et des dépenses. Ainsi, est-il possible d'avoir une idée exacte des obligations de toute nature mises à la charge de l'Etat, qu'elles figurent ou non dans le budget proprement dit. L'exposé des motifs de la loi de finances fait d'ailleurs nettement apparaître la distinction entre charges budgétaires et charges de trésorerie, ainsi que la comparaison entre les dernier résultats connus du budget de l'année antérieure et les mêmes rubriques du budget proposé.

Indépendamment de cette loi, d'autres textes sont actuellement votés par le Parlement pour l'octroi des crédits à chacun des ministères, pour arrêter les différents budgets annexes, ainsi que les comptes spéciaux du Trésor.

La nomenclature budgétaire actuelle figure dans la première colonne du tableau annexe I (non compris les dépenses ou ressources affectées, titre VIII du budget, et les comptes spéciaux du Trésor).

Cette présentation vient d'être modifiée à la suite de l'intervention du décret du 19 juin 1956 (*Journal officiel* du 20 juin) déterminant en application de l'article 20 de la Constitution le mode de présentation du budget (1).

A l'exemple de nombreux pays étrangers, ce texte cherche à mettre en vigueur le principe du « budget exécutif » et à le substituer aux errements du « budget législatif ». De plus, le budget devra désormais être situé dans son contexte économique et financier et les débats devront être centrés sur la loi de finances « traduction sur le plan budgétaire des objectifs économiques et financiers du Gouvernement ».

Ainsi que nous l'avons indiqué, un effort dans ce sens avait déjà été tenté au cours de ces dernières années, mais désormais les objectifs du Gouvernement seront définis de façon plus systématique, dans un rapport économique et un rapport financier appuyés sur « les comptes de la nation » et annexés au projet de loi.

Plus importante encore est l'innovation qui consiste à demander au Parlement le vote « des dépenses par titres et par ministères afin que le Parlement puisse se prononcer sur le coût des grandes fonctions assumées par l'Etat » (article 50). De même, les opérations des comptes spéciaux seront regroupées par catégories. Enfin, le projet de loi de finances devra « regrouper l'ensemble des autorisations de programme assorties de leur échéancier en distinguant le cas échéant celles qui font l'objet de crédits de payement annuels et celles pour lesquelles les crédits de payement sont ouverts pour plusieurs années » (article 50).

Si l'on rappelle que désormais les crédits ne seront plus affectés par chapitre, il est facile de constater qu'un des buts principaux du projet est de laisser les assemblées donner leur avis sur l'utilité des grandes masses budgétaires, l'exécutif devant les répartir suivant des règles strictement établies. Il est en effet plus facile d'apprécier de grandes catégories de dépenses qu'une infinité de petits crédits n'intéressant qu'une catégorie déterminée de bénéficiaires, et dont le rejet semble toujours prendre l'allure de brimades à l'égard des intéressés.

Cette nouvelle procédure ne dessaisit d'ailleurs pas le Parlement de ses prérogatives puisque les décrets de répartition des crédits ne deviennent définitifs qu'après accord des deux commissions des finances. En cas de désaccord entre les commissions et le Gouvernement, celui-ci doit saisir le Parlement par un projet de loi spécial.

***

Avant d'entreprendre l'étude proprement dite de l'ampleur du déficit budgétaire et des charges de trésorerie, il semble utile de définir les principaux éléments des dépenses publiques, ne serait-ce que pour examiner et apprécier la nature et le caractère inéluctable des différents postes.

Le tableau annexe I décrit l'évolution des différents postes de dépenses dans la nomenclature budgétaire en vigueur jusqu'à cette année par titres et par chapitres de 1952 à 1956.

Toutefois, anticipant sur un budget fonctionnel, les dépenses seront étudiées sous quatre grandes rubriques qui ne correspondent pas aux différents titres du budget et qui intéressent la totalité des dépenses de l'Etat, que ces dépenses figurent dans le budget ou dans les « charges de trésorerie »:

Charge de la dette;

Dépenses civiles et militaires de fonctionnement;

Prêts et subventions;

Investissements.

(1) Le projet de loi de finances pour 1957 donne la liste des nouvelles rubriques selon lesquelles sera présenté dorénavant le budget de l'Etat:

Dépenses de fonctionnement et de transfert;
Dommages de guerre;
Investissements réalisés par l'Etat;
Subventions pour investissements;
Prêts pour investissements;
Avances;
Remboursement des dettes

§ I. — *La charge de la dette.*

Ainsi que le tableau ci-dessous permet de le constater, la charge annuelle de la dette publique n'a cessé d'augmenter au cours de ces dernières années. Cette augmentation est la conséquence naturelle du croissant endettement de l'Etat, principalement en ce qui concerne la dette flottante.

Charge annuelle de la dette publique.

	1938		1951	1952
	En francs courants.	En francs réévalués 1955 (1).		
Dette intérieure:				
Dette perpétuelle et amortissable	13,6	318	48,6	54,8
Dette flottante	»	»	38,8	50,9
Dette extérieure	0,2	5,1	25,2	25,6
Total	13,8	353,1	112,6	131,3

	1953	1954	1955	1956
Dette intérieure:				
Dette perpétuelle et amortissable	60,3	68	81,6	95
Dette flottante	64,3	83,1	101,2	125,6
Dette extérieure	26	24,7	23	21,8
Total	150,6	175,8	205,8	242,4

(1) Coefficient de réévaluation: 25,6, calculé dans les conditions expliquées ci-après.

Les différentes sortes de dette n'évoluent pas dans le même sens. La charge de la dette exterieure s'amenuise tandis qu'au contraire celle de la dette amortissable a doublé depuis 1951, et que celle de la dette flottante a plus que triplé et représente à elle seule la moitié de la charge totale de la dette.

La répartition de la charge entre les différentes sortes de dette n'a d'ailleurs pas à être étudiée étant simplement la conséquence des emprunts émis au cours de ces dernières années.

Bien qu'ayant augmenté très sensiblement en valeur absolue depuis 1945, il ne semble pas cependant que la charge de la dette soit intolérable, ni qu'elle surcharge le budget dans de trop fortes proportions. Evaluée en francs 1955, la charge de la dette était en 1938 de 349 milliards, contre 242 actuellement. Par ailleurs, le pourcentage dans les dépenses budgétaires n'a pratiquement pas augmenté depuis 1945.

ANNÉES	POURCENTAGE de la charge de la dette dans les dépenses budgétaires.	ANNÉES	POURCENTAGE de la charge de la dette dans les dépenses budgétaires.
1913.....	21,2	1950.....	6,2
1920.....	26,9	1952.....	4
1926.....	41,9	1955.....	5,6
1938.....	17,5		
1945.....	5,9	1956.....	6,1

La lecture de ce tableau prouve que la situation n'est pas alarmante en elle-même. Au lendemain de la première guerre mondiale, le pourcentage du service de la dette a représenté jusqu'à 40 p. 100 des dépenses budgétaires et constituait un des principaux obstacles à la réalisation de l'équilibre financier et monétaire. C'était la rançon du maintien de la monnaie à un niveau élevé. Pour la même raison, la charge de la dette en Angleterre est beaucoup plus importante qu'en France. Selon les prévisions pour l'année budgétaire 1956-1957, les intérêts de la dette publique s'élèveront à 670 millions de livres sur un total de dépenses budgétaires « au-dessus de la ligne » de 4.738 millions, soit un pourcentage de 14 p. 100.

Il convient enfin de noter qu'une grande partie de l'amortissement de la dette ne figure pas dans les dépenses budgétaires puisqu'elle est assurée par la caisse autonome d'amortissement sur les ressources propres de cet organime. Le rythme d'accroissement des charges de cette caisse est également considérable:

83 milliards en 1952;

118 milliards en 1956, non compris 80 milliards de remboursement de la dette de l'Etat à la Banque de France.

Ces dépenses ne figurent pas au budget et sont financées par des ressources propres mais ainsi que le signale M. Leenhardt dans son rapport general sur le budget 1956, cette augmentation n'en est pas moins inquiétante car si ces ressources n'étaient pas affectées à la caisse d'amortissement, elles seraient disponibles pour d'autres besoins.

§ II. — *Dépenses civiles et militaires de fonctionnement.*

Ces dépenses constituent ce que les anciens auteurs dénommaient les dépenses régaliennes ou de façon plus large celles qui se rattachent à l'exercice normal de la souveraineté d'un Etat. Une nation moderne doit assurer la sécurité intérieure et extérieure, l'exercice de la justice, l'enseignement, l'entretien du patrimoine commun (routes, forêts, ports...).

Dans la représentation du budget au cours de ces dernières années, ces dépenses se groupaient sous plusieurs rubriques:

— les dépenses des pouvoirs publics (titre II) et

— les moyens de services civils (dépenses de fonctionnement des services civils) (titre III).

Le budget de la défense nationale se décomposait en deux titres:

— l'un prévoyant les crédits pour le fonctionnement normal de la défense nationale (titre III);

— l'autre prévoyant les crédits pour les investissements exécutés par l'Etat dans le domaine de la défense nationale (titre V) qui n'a pas à être examiné ici.

Les dépenses intéressant les services civils et celles concernant les services de la défense nationale n'obéissant pas aux mêmes impératifs seront étudiées séparément.

A. — Charges civiles.

Le problème des dépenses de fonctionnement des services civils est un de ceux dont on discute le plus fréquemment en France. L'opinion publique a, en effet, tendance à identifier ce problème avec celui du déficit budgétaire sans doute parce que c'est la présence visible des fonctionnaires qui évoque le plus facilement la notion de dépense publique.

Il convient donc de rechercher le pourcentage de ces dépenses par comparaison aux dépenses budgétaires totales, au revenu national, et d'examiner quels sont dans ce domaine les postes de dépenses qui sont les plus importants.

ANNÉES	FONCTIONNEMENT des services civils (1) et militaires. (En millions de francs.)		POURCENTAGE par rapport aux dépenses budgétaires (2) des dépenses de fonctionnaires des services civils et militaires.		POURCENTAGE par rapport au revenu national.
1913.....	2.545		50,9		5,5
1926.....	18.472		46,2		6,5
1938.....	43.326		52,6		12
1946.....	273.300		52,4		10,5
	Militaires.	Civils.	Militaires.	Civils.	
1952.....	388.000	770.000	11,8	23,4	11
1955.....	469.000	900.000	12,9	24,7	11,2
1956.....	620.000	1.019.000	15	25,1	

(1) Avant 1951. — Titre I: dépenses ordinaires; 2e partie: dette viagère; 3e partie: pouvoirs publics; 4e partie: personnel; 5e partie: matériel, fonctionnement de services, travaux d'entretien; 6e partie: charges sociales; 8e partie: dépenses diverses.

Depuis 1951. — Titre II: pouvoirs publics; titre III: moyens des services.

(2) Dépenses budgétaires totales déduction faite des dépenses classées hors budget par la suite.

Ce tableau met en évidence la diminution de la part des dépenses budgétaires incombant aux personnels civils et militaires de 1913 à 1955. Alors qu'en 1913, 50 p. 100 des dépenses budgétaires étaient affectées au fonctionnement des services civils et militaires, en 1955, les mêmes dépenses ne représentaient plus que 37,6 p. 100.

Bien plus, il est possible en 1952 et 1955 d'isoler les dépenses civiles des dépenses militaires et cette séparation fait apparaître qu'en 1955, l'ensemble des dépenses de fonctionnement des services civils et des pouvoirs publics, c'est-à-dire non seulement les rémunérations des fonctionnaires civils en activité ou en retraite, mais tout ce qui, sur le plan matériel, entretien, etc., permet au Parlement, au Gouvernement et à l'administration civile de remplir leur rôle, représentait moins de 25 p. 100 des dépenses budgétaires et moins de 22 p. 100 des dépenses prises en charge par le Trésor.

Si, passant des dépenses afférentes au fonctionnement des services civils, on s'occupait uniquement des dépenses afférentes au personnel en activité et aux charges sociales correspondantes, ces pourcentages tomberaient immédiatement à moins de 14 p. 100.

Cette diminution se comprend d'ailleurs très bien même si on la rapproche de l'augmentation du nombre des fonctionnaires et agents de l'Etat. Elle signifie que cet accroissement n'a pas été proportionnel — et de loin — à l'augmentation des activités assumées par l'Etat et de toutes les dépenses dont il a la charge.

Cette remarque prend d'ailleurs toute son importance si l'on considère la répartition de ces crédits entre les différents ministères. En 1955, sur 900 milliards:

— 10 ont été affectés aux pouvoirs publics;

— plus de 360 (en y comprenant la partie des charges communes) ont été affectés au ministère de l'éducation nationale, ce qui constituait une nécessité absolue en raison de l'augmentation des effectifs d'enfants en âge scolaire;

— une centaine de milliards ont été répartis entre les différents services des travaux publics, aviation civile et marine marchande;

— une centaine également a servi à rémunérer les personnels de police et de sûreté nationale.

Notons qu'une partie non négligeable des dépenses du ministère des travaux publics et du ministère de l'intérieur est consacrée à rémunérer des personnels qui, avant la guerre, étaient à la charge des collectivités locales (polices municipales, cantonniers).

En francs constants, le fonctionnement courant des services de l'enseignement qui était de 200 millions de francs en 1913, serait de 1.510 millions aujourd'hui.

Par contre, toujours en francs constants, le fonctionnement des services du ministère des finances qui s'élevait à 300 millions de francs en 1913 serait de moins de 500 millions actuellement.

Ces quelques explications doivent permettre de mieux juger l'importance qu'il convient d'attacher aux 11 p. 100 prélevés sur le revenu de la nation pour le fonctionnement de l'ensemble des services civils. A cet égard, il convient d'observer la constance de ce chiffre qui était déjà de 12 p. 100 en 1938 bien que l'Etat ne soit pas encore intervenu et n'ait pas été sollicité d'intervenir dans de nombreux domaines économiques et sociaux.

B. — Charges militaires.

Ces dépenses varient essentiellement suivant la conjoncture politique et internationale. Ayant diminué après l'armistice de 1944 elles ont augmenté par suite des événements d'Indochine et de Corée puis d'Algérie. Actuellement les dépenses de fonctionnement des services militaires représentent 15 p. 100 environ des dépenses budgétaires totales, mais la totalité des charges militaires s'élève à 30 p. 100 environ de ces mêmes dépenses et il n'est pas exclu que les crédits prévus soient insuffisants.

§ III. — *Dépenses de transfert.*

Comme le nom l'indique, les « dépenses de transfert » consistent en un changement d'affectation de ressources. Mais les conséquences de ces transferts sont très différentes suivant qu'ils sont ou non productifs. En effet, certains d'entre eux ont pour effet de concourir de façon plus ou moins directe à l'augmentation de la production (transferts productifs du type de certaines subventions économiques), d'autres au contraire constituent des versements à des bénéficiaires qui ne fournissent en échange aucun service ou produit.

A. — Dépenses de transferts non-productifs.

Ces dépenses de transferts non productifs sont destinées à rémunérer les services passés (dettes, pensions et retraites) ou à atténuer des inégalités jugées choquantes. Elle ne se retrouvent pas sous un titre déterminé du budget mais sont actuellement réparties entre de nombreux titres et chapitres dont certains ont d'ailleurs déjà été étudiés. Toutefois, les problèmes soulevés par ces dépenses étant identiques et leurs conséquences communes, il paraît opportun d'examiner cette question dans son ensemble et d'apprécier le coût de ces dépenses.

Peuvent être considérées comme dépenses de transferts non productifs:

— la dette publique (Titre Ier du budget du ministère des finances);

— la dette viagère (pensions de guerre et pensions de retraites civiles et militaires [Titre III des budgets du ministère de la défense nationale, du ministère des anciens combattants et des différents ministères]);

— les dépenses d'assistance (ensemble des dépenses du ministère de la santé publique et de la population, ainsi que charges sociales des autres ministères);

— le fonds national de solidarité;

— les subventions administratives versées au titre d'action éducative, culturelle et sociale (assistance et solidarité, prévoyance), 3e, 6e, 7e partie du titre IV du budget des différents ministères et qui peuvent être rangées sous les trois rubriques suivantes:

a) Mission financière.

Charges économiques, subventions d'équilibre à certaines société nationalisées, etc.

Fonds régulateur des prix en 1951.

b) Mission enseignement.

Subventions du C. N. R. S., aux universités, au cours professionnels, aux camps et colonies de vacances, aux théâtres nationaux, aux cours de perfectionnement, aux œuvres françaises à l'étranger. Echanges culturels; participation à des dépenses internationales, etc.

c) Mission sécurité intérieure.

Notamment, subventions à la ville de Paris pour la police municipale de Paris et les communes suburbaines de la Seine.

Dépenses de fonctionnement des services de la protection civile; services d'incendie et de secours, etc.

Sont exclues les dépenses de sécurité sociale qui ne sont pas comprises dans les dépenses de l'Etat.

Dépenses de transferts non productifs de l'Etat.

	1913	1938	1946	1951	1955	1956
Dette publique.....	1	14,4	38,9	128,9	207	251
Dette viagère:						
a) Pensions civiles d'ancienneté	0,1	3,6	12,2	90	100	107
b) Pensions militaires d'ancienneté.	0,2	3	10	89	100	107
c) Pensions d'invalidité (invalides, veuves de guerre)....	»	7,8	18,6	100	179	197
Assistance:						
a) Assistance proprement dite.....	0,1	3,3	52,4	110,1	196	215
b) Dépenses intéressant la santé publique.....	»	0,9	1,6	10,9		
Subventions administratives (1)	0,4	1	25,4	121,6	260	286
Total en francs courants	1,8	34	159,1	650,5	1.033	1.163
Total en francs constants 1955 (2)	310,5	870,4	620,5	683	1.033	
Pourcentage des dépenses par rapport au revenu national net	3,6	12,1	7,1	8,5	8,3	

(1) Subventions versées au titre des missions financières. — Enseignement et sécurité intérieure.

(2) Méthode de calcul des coefficients de transformation en francs 1955. Source: coefficient de transformation de francs courants d'après l'indice des prix de gros et l'indice des prix de détail (rapport de conjoncture, 1er semestre 1956, page 270). On a d'abord ramené les francs courants en francs 1938, puis appliqué le rapport entre le franc 1938 et le franc 1955.

Coefficients de transformation: franc 1914 = 172,5; franc 1938 = 25,6; franc 1946 = 3,9; franc 1951 = 1,05.

Source: Comptes de la Nation 1951, Ministère des finances.

Ainsi que le note le tableau, les dépenses de transferts non productifs (en francs constants) sont passées de 310 milliards en 1913 à près de 1.200 milliards en 1956, soit une augmentation d'environ quatre fois. Mais comme les dépenses budgétaires totales variaient à peu près dans la même proportion, compte tenu principalement des dépenses en capital, la proportion dans le budget des dépenses de transferts non productifs est quasi-constante et voisine de 28 p. 100 (exception faite de l'année 1938 en raison des charges de la dette).

Par contre, ces dépenses sont passées de 1913 à 1955 de 3,6 p. 100 à 8,3 p. 100 du revenu national net, même en faisant abstraction de la sécurité sociale.

Ces chiffres illustrent l'importance majeure des dépenses de cette nature dans les finances publiques, et font ressortir le rôle massif et croissant de la redistribution des revenus entre catégories de citoyens et entre régions géographiques qu'assurent actuellement les finances de la France.

Cet accroissement de dépenses de transferts non productifs qui s'observe d'ailleurs dans de nombreux pays constitue, au reste, une caractéristique de nations évoluées qui s'occupent du sort des déshérités. En particulier l'aide sociale qui est la conséquence du progrès de la médecine et de la pharmacie et d'un sentiment de solidarité non plus familiale mais publique se développe de plus en plus. En 1938, 4,2 milliards (soit en francs 1955, 107 milliards environ) avaient été dépensés dans ce but, contre 215 milliards en 1956.

Les subventions administratives ont d'ailleurs connu une progression beaucoup plus sensible. Calculées en francs constants sur la base de 1955, de 69 milliards en 1913, elles s'étaient abaissées à 26 milliards en 1938, pour se retrouver à près de 300 milliards en 1956. Elles représentent actuellement le quart de toutes les dépenses de transferts non productifs.

Les transferts partent de l'idée suivante: enlever des revenus à certains individus pour les attribuer à des personnes ou à des groupes jugés dignes d'intérêt.

Sans chercher à minimiser leurs avantages, et en insistant sur le caractère quasi-inéluctable de certains d'entre eux, il faut reconnaître que leur charge est extrêmement lourde.

La répartition de ces dépenses soulève d'ailleurs des questions très importantes et dont la portée générale et de caractère politique dépasse de loin cette étude.

Ces subventions sont-elles toutes justifiées ?

La distribution de façon quasi-impersonnelle en matière de dette viagère et d'assistance de sommes représentant un total important n'est-elle pas la cause de la modicité des sommes versées à chaque intéressé ?

Cette répartition généralisée à tous les ayants-droit qui offre des avantages certains, ne va-t-elle pas à l'encontre d'un soutien plus important aux plus infortunés ?

Par ailleurs, c'est généralement dans les périodes les plus florissantes au point de vue économique que ces dépenses s'accroissent et il est normal de se pencher sur le sort des plus déshérités. Mais la charge devient permanente et pratiquement incompressible. De plus, ces dépenses de transferts (mises à part dans une certaine mesure les charges de la dette) entraînent assez souvent une demande accrue de biens de consommation. Excellent en période de récession économique, cet accroissement peut offrir des inconvénients en certaines périodes inflationnistes.

Il convient donc d'étudier attentivement tant le volume des transferts que les conditions de leur répartition et, se pénétrant du but qu'ils poursuivent, de les réaliser de façon à leur donner le plus d'efficacité possible dans la limite des mêmes crédits, compte tenu de la situation économique.

B. — Dépenses de transferts productifs.

Le transfert à certaines catégories de citoyens d'une partie des ressources publiques peut avoir des buts économiques et tendre à une meilleure organisation de la production. Ces transferts sont alors réputés productifs par comparaison aux précédents.

Dès avant 1939, les interventions directes de l'Etat dans la vie économique étaient devenues assez nombreuses et marquées. Que ce soit pour assurer le fonctionnement régulier des transports considérés comme un service public essentiel, pour pallier les conséquences d'une crise économique ou diminuer le coût de la vie en agissant sur tel secteur particulièrement important de l'économie, l'Etat était sorti de son rôle qui jusqu'en 1914 avait été considéré comme traditionnel.

Actuellement, les interventions de l'Etat poursuivent trois buts distincts:

— les unes tendent à faire baisser les prix de certaines denrées de consommation courante, de certaines sources d'énergie ou de certaines matières premières. Pendant une longue période par exemple, l'accroissement de la production de blé fut encouragé par des subventions tandis que d'autres subventions servaient à abaisser le prix de vente du pain au consommateur. De même la S. N. C. F. n'est pas autorisée à augmenter ses tarifs et reçoit en compensation une subvention;

— d'autres sont destinées à stimuler ou à aider la production. Contrairement aux précédentes, elles visent surtout à accroître le volume des produits. Ainsi, la nécessité d'augmenter les exportations conduit à accorder des encouragements sous forme de garantie de prix ou de remboursements de charges fiscales;

— d'autres enfin, tendent à orienter différemment certaines activités industrielles et agricoles qui ne trouvent plus de débouchés (assainissement du marché de la viande, de la viticulture, des produits laitiers, fonds de conversion de l'industrie).

Poursuivant des fins aussi différentes et n'obéissant à aucune règle d'ensemble, le point d'application et le volume des subventions économiques ont varié avec plus ou moins d'opportunité en fonction de la conjoncture.

La diversité des procédés auxquels l'Etat a recours pour réaliser ces transferts productifs se constate par les différentes rubriques sous lesquelles ils se classent.

Certes, la plupart des dépenses de cette nature figurent dans le titre IV du budget:

4e partie. — Encouragements et interventions (prime à la construction, subvention pour l'abaissement du prix du pain, aide à l'exportation, dégrèvement des carburants agricoles).

5e partie. — Subventions aux entreprises d'intérêt national (subventions aux entreprises de transport: S. N. C. F. et Air France).

Il convient cependant d'ajouter à ces dépenses certaines subventions inscrites au titre VIII et financées sur des ressources affectées (assainissement du marché de la viande et du vin) et même quelquefois figurant pour des motifs contestables sous le titre VI consacré normalement aux investissements (aide à la construction navale).

Par contre, ne sont pas comprises dans ce total les interventions politiques, administratives, internationales, éducatives et culturelles de l'Etat en raison de leur caractère particulier et de leur faible montant (69 milliards en 1955). De même, les 6e et 7e parties du titre IV consacrées à l'action sociale (assistance et solidarité, prévoyance) ont été étudiées dans le précédent paragraphe avec les dépenses de transferts non productifs.

Si nous nous en tenons aux catégories les plus importantes, nous pouvons dresser, en partant des documents budgétaires, le tableau suivant:

	1952	1955	1956
Encouragements et interventions (4e partie)..	60	150	144
Subventions aux entreprises d'intérêt national (5e partie)	104,3	157	164
Total de la charge du budget général...	164,3	307	308
Subventions sur ressources affectées (4e partie, interventions publiques)	»	57	72
Total général	164,3	364	380
Pourcentage par rapport au revenu national..	1,6	2,9	»
Pourcentage par rapport aux dépenses budgétaires	5	9,8	9,3

La charge de ces transferts productifs est donc lourde et a plus que doublé depuis 1952, malgré la stabilité des prix.

Cette dépense n'est d'ailleurs pas uniformément répartie entre les différents secteurs de l'économie nationale. Trois d'entre eux (transports, industrie, agriculture) absorbent une large majorité de subventions ainsi que le prouve le tableau ci-dessous.

Analyse des principales interventions de l'Etat au cours des dernières années.

(Titre IV, 4e et 5e parties.)

	1946	1950	1955	1956
Industrie (limitation du prix du charbon, du nickel, des transports du charbon)	28.650	13.690	17.650	21.050
Transports (S. N. C. F., R. A. T. P., transports aériens, maritimes, fluviaux)	10.500	101.090	152.144	164.014
Construction (primes à la construction)	»	»	11.000	16.500
Agriculture (blé, pain, farine, sucre, betteraves, alcool, fonds de garantie agricole, carburant agricole)	35.760	8.590	68.120	44.150
Aide à l'exportation (garantie de prix, remboursement de charges fiscales)	»	»	74.000	58.000
Outre-mer (remboursement de charges fiscales et sociales, houillères du Sud-oranais)....	»	»	1.440	1.440
Totaux	74.910	123.370	324.354	305.154

Il est indiscutable que les subventions ont eu à certaines époques un rôle très utile et ont contribué à maintenir le coût de la vie dans des limites raisonnables.

Mais devant l'augmentation de leur montant qui s'est manifestée au cours des trois dernières années, on peut se demander si cette « politique » qui en réalité n'a jamais revêtu un aspect systématique, comme ce fut le cas un instant en Angleterre, ne doit pas être revue dans son ensemble.

Déjà une tendance se manifeste dans ce sens. Une importante fraction des crédits de 1955 n'a pas été reconduite en 1956. C'est notamment le cas pour l'agriculture, où la réduction atteint 24 milliards dont 16 pour le blé, et pour l'aide à l'exportation (moins de 16 milliards).

Mais cette sorte d'intervention de l'Etat est dominée par le problème des subventions accordées au secteur « transports ». Depuis plusieurs années, plus de la moitié des subventions budgétaires vont aux entreprises de transport (en 1956: 164 milliards sur 305). Sur ce chiffre, les chemins de fer en prélèvent les 9/10 environ. (En 1955: 139 milliards, en 1956: 149 milliards). Il en va de même, dans de moins grandes proportions pour d'autres entreprises de transport. Un problème existe dont l'ampleur ne doit pas retarder la solution.

Au regard de la situation en France, il est intéressant d'analyser rapidement ce qui s'est passé dans ce domaine en Angleterre où il a été fait pendant plusieurs années une application systématique et logique de la politique des subventions.

La lecture du tableau ci-dessous permet de constater qu'au contraire des dépenses françaises, le pourcentage des charges des subventions par rapport aux dépenses publiques totales n'a cessé de décroître depuis 1950, passant de 11,7 à 6,4.

En 1955, dernière année pour laquelle des comparaisons utiles peuvent être faites, la charge des subventions absorbait en Angleterre une fraction moins élevée du revenu national qu'en France.

Il est plus difficile de faire une comparaison par rapport aux dépenses budgétaires qui ne recouvrent pas exactement les mêmes objets dans les deux pays.

Les subventions en Angleterre.
(Millions de livres sterling.)

	1938	1946	1950	1954	1955
Charge des subventions....	37	387	474	426	346
Dépenses publiques totales (1)	»	»	4.032	5.339	5.436
Dépenses courantes des collectivités publiques pour l'achat de biens et services.	772	2.291	2.071	3.128	3.192
Revenu national net au coût des facteurs	4.998	8.449	10.906	15.047	15.828
Pourcentage des charges des subventions:					
1° Par rapport aux dépenses publiques totales	»	»	11,7	7,9	6,4
2° Par rapport aux dépenses courantes des collectivités publiques.	4,8	16,9	22,9	13,6	10,8
3° Par rapport au revenu national	0,7	4,6	4,3	2,8	2,2

(1) Sauf les intérêts de la dette, les subventions de l'Etat aux collectivités locales, les prêts et autres transactions sur titres.

Source: livre bleu sur le revenu national 1956.

NOTA. — Les chiffres indiqués sont extraits du livre bleu « National Income and Expenditure 1956 ». Ce document fournit des statistiques sur une base uniforme à compter de 1946 Pour sauvegarder la continuité des chiffres cités, il a été jugé préférable de refondre entièrement le tableau en utilisant des renseignements provenant de cette source unique.

Les chiffres de dépenses publiques totales ne se retrouvent dans les livres bleus qu'à partir de 1950. Pour permettre n anmoins des comparaisons avec 1946 et l'avant-guerre, une rubrique « Dépenses courantes des collectivités publiques pour l'achat de biens et services », qui s'étend à ces années, a été rajoutée.

Enfin, l'année d'avant-guerre à laquelle se réfèrent les livres bleus britanniques est 1938. C'est elle qui a été utilisée dans le tableau également.

§ IV. — *Les investissements.*

Les dépenses d'investissement se retrouvent dans plusieurs titres du budget. En outre, pour des raisons techniques incontestables (ne comprendre dans les charges budgétaires que les dépenses définitives et certaines) et pour des préoccupations d'ordre psychologique (ne pas grossir le déficit), de nombreuses dépenses d'investissement ont été débudgétisées.

Actuellement, les dépenses d'investissement se retrouvent:

1° Dans le budget de l'Etat:

Titre V. — Investissements exécutés par l'Etat.
Titre VI. — Investissements exécutés avec le concours de l'Etat.
Titre VI. — A. — Subventions et participations.
Titre VI. — B. — Prêts et avances.
Titre VII. — Réparation des dommages de guerre.

2° Au fonds de développement économique et social (F. D. E. S.).

Ce fonds qui, au point de vue juridique, est un compte spécial du Trésor, a regroupé divers fonds (fonds de reconversion, productivité, décentralisation, reclassement de la main-d'œuvre) avec le fonds de construction, d'équipement rural et d'expansion économique;

3° Sous forme de prêts aux H. L. M.;

4° Dans quelques fonds particuliers qui subsistent encore sous forme de comptes spéciaux, et en particulier:

— fonds forestier national;
— fonds national d'aménagement du territoire;

5° Sous forme de certaines dépenses sur ressources affectées.

Financement des investissements civils réalisés dans la métropole (1952 *à* 1955).

Evaluation des payements effectués (1) (en milliards de francs.)

SECTEURS	1952	1953	1954	1955
Fonds publics.				
Budget de reconstruction et d'équipement	127	144,7	140,7	118,4
Indemnités de dommages de guerre (Titre VII).	251,5	239,5	200,5	177
Mobilisation de titres.....	16	24,5	33	52,7
Acomptes de reconstitution de la flotte et de la S. N. C. F.	52,5	50	35	27
Prêts du fonds aux entreprises nationales	135	108	124,5	127
Prêts à des entreprises privées, sur avances du fonds	68,4	86,3	72,6	57
Avances aux organismes H. L. M...	47,9	54,7	67,6	71
Comptes spéciaux du Trésor et titre VIII	12	22,6	29,6	40
Total fonds publics métropolitains.....	710,3	730,3	703,5	700,1

(1) Tableau établi d'après les renseignements fournis par le projet de loi n° 1487, annexe II, portant ajustement des dotations budgétaires reconduites à l'exercice 1956 (premier rapport du conseil de direction du fonds de développement économique et social).

Financement des investissements en Afrique du Nord ainsi que dans les territoires et départements d'outre-mer (1952 *à* 1955.)

Evaluation des payements effectués sur fonds publics métropolitains (en milliards de francs).

SECTEURS	1952	1953	1954	1955
Afrique du Nord.				
Dépenses diverses (titres V et VI A).	2,6	4,9	8	7
Subvention au fonds de progrès algérien (VI A)	»	»	4	5
Financement de la recherche pétrolière	1,9	2,1	2,8	3,9
Dommages de guerre (titre VII) et subventions	1,6	2,1	1,3	2,3
Prêts du fonds	46,5	57	52,2	70,7
Prêts aux organismes H. L. M.	3,2	1,6	2,5	1,8
Avance du Trésor pour dépenses d'équipement	»	»	3	»
Total	55,8	67,7	73,8	90,7
Territoires d'outre-mer (total)	83,5	68,6	68,7	72,2
Départements d'outre-mer (total)...	7,1	6,7	6,8	8,2
Total général (métropole et outre-mer)	859,7	873,3	852,8	871,2

On constate que le montant des payements effectués pour des investissements est demeuré sensiblement constant au cours des quatre dernières années. Si certains secteurs — indemnités de dommages de guerre, reconstitution de la flotte et de la Société nationale des chemins de fer français — sont en diminution en raison de l'avancement des indemnisations, d'autres secteurs sont, au contraire, en accroissement (avances aux organismes d'H. L. M., budget de reconstruction et d'équipement, investissements en Afrique du Nord).

Par contre, la part des dépenses publiques dans l'effort général d'investissement en métropole, qui était de 30 p. 100 en 1953, est tombée à 25 p. 100 en 1955, comme le montre le tableau suivant:

	1952	1953	1954	1955
Fonds publics (payements effectués)	710	730	703	700
Autres ressources	1.667	1.645	1.868	2.116
Totaux d'équipement brut (en milliards de francs courants).	2.377	2.375	2.571	2.816

D'ailleurs, les crédits d'investissements pour 1956 seront en diminution par rapport à 1955. Les dépenses d'investissements budgétaires dans la métropole ne s'élèveront, en 1956, qu'à 625 milliards alors que 660 milliards étaient consacrés à cet objet en 1955, et les investissements débudgétisés (H. L. M. et investissements) seront en diminution de 60 milliards par rapport à l'année précédente.

Les crédits d'investissements ont soulevé de vives controverses aussi bien en ce qui concerne leur montant que leur répartition. Aussi convient-il d'étudier les deux questions les plus fréquemment posées:

A. La charge supportée par l'Etat pour le financement des investissements a-t-elle diminué depuis quatre ans ?

Pour répondre à cette question, il est indispensable de faire une distinction entre les crédits ouverts et les dépenses effectives.

Il ressort du premier rapport du conseil de direction du fonds de développement économique et social que les crédits de payement réservés par les lois de finances aux diverses catégories d'investissements en métropole et dans les pays d'outre-mer ont été sensiblement augmentés de 1952 à 1955. De 798 milliards en 1952, ils sont passés à 939 milliards en 1955 (à l'exclusion des découverts des comptes spéciaux du Trésor et des dépenses du titre VIII). Cette augmentation a même été plus importante que celle des dépenses publiques puisque les crédits d'investissements qui représentaient en 1952, 22,6 p. 100 du volume total des dépenses publiques passaient en 1955 à 23,6 p. 100 de ce même total.

Par contre, le rapport auquel il a été fait allusion plus haut constate que les dépenses d'investissements effectuées sur fonds publics au cours des deux dernières années n'ont pas suivi la progression des crédits ouverts à cet effet. Cette distorsion explique la différence entre les tableaux des pages 39 CF et 41 CF (payements effectués) et celui de la page 44 CF (crédits ouverts).

Dès 1954, on a constaté un net ralentissement dans le rythme d'utilisation des crédits, notamment en ce qui concerne les dépenses de reconstruction et les dépenses financées par le fonds d'expansion économique. En 1955, les dépenses totales d'investissement ont été en progression de 46 milliards par rapport à 1954. Mais le retard des utilisations par comparaison aux ouvertures de crédit ne s'est pas atténué et les dépenses effectives ont augmenté seulement de 29 milliards.

La proportion des dépenses effectuées chaque année sur fonds publics au titre des investissements par rapport à l'ensemble des dépenses publiques a été la suivante au cours des quatre dernières années:

1952	23,8 p. 100.
1953	23,6 p. 100.
1954	21,6 p. 100.
1955	21,4 p. 100.

Les causes de cette diminution et le fait que des crédits ne peuvent être employés doivent être essentiellement recherchés dans l'existence de goulots d'étranglement particuliers à certains secteurs (bâtiment notamment) qui bénéficient largement des efforts d'investissements publics.

Par ailleurs, le Gouvernement a incité l'épargne privée à concourir à l'effort d'investissement. Les dépenses totales d'investissement ont assez sensiblement augmenté entre 1952 (2.377 milliards) et 1955 (2.816 milliards); mais cet accroissement est dû pour la totalité à des ressources d'origine diverse (auto-financement, prêts des organismes spécialisés, marché financier) et non à l'augmentation de l'aide de l'Etat.

Au reste, la proportion des fonds publics consacrée aux investissements est encore beaucoup plus importante en France (25 p. 100) qu'en Allemagne occidentale (14 p. 100) et en Grande-Bretagne (13 p. 100). Les possibilités et la volonté de financement privé sont supérieures dans ces deux pays à ce qu'elles sont dans le nôtre. N'oublions pas enfin qu'une partie des investissements publics de ces pays a été financée durant ces dernières années par les excédents du budget ordinaire.

B. — Répartition des crédits d'investissement entre les différents secteurs de l'économie.

La répartition des investissements publics entre les différents secteurs de l'économie soulève des problèmes qui ne ressortent pas de cette étude. Tout au plus, est-il permis de se demander si, comme l'affirment certains, le secteur public et le secteur nationalisé bénéficient de la plupart des crédits d'investissement et quelles en sont les conséquences.

Investissements financés par les fonds publics.

Crédits ouverts pour l'exercice 1955.

I. — Agriculture (équipement individuel et amélioration du capital d'exploitation, perfectionnement des conditions de la production agricole, transformation, stockage et conditionnement des produits agricoles, amélioration des conditions de vie des populations rurales, grands aménagements régionaux)	92.700
II. — Energie et mines (énergie atomique, aide aux recherches de pétrole, prêts aux entreprises nationales du secteur de l'énergie)	148.700
III. — Transports, communications, tourisme et télécommunications	155.500
IV. — Industries diverses et commerce (sidérurgie, chimie, industrie de transformation, prêts sociaux industriels, commerciaux et artisanaux, productivité, conversion, concentration et spécialisation des entreprises, décentralisation industrielle)	81.900
V. — Urbanisme et reconstruction (aménagement des villes et urbanisme, aide à la construction privée, prêts aux organismes d'H. L. M., reconstruction)	254.100
VI. — Equipement culturel et social (aménagement des établissements culturels et sociaux, construction d'écoles)	87.800
VII. — Equipement administratif (bâtiment des administrations, cités administratives)	20.800
VIII. — Investissements hors métropole	192.600
Total	1.034.100

Le tableau ci-dessus permet de faire apparaître plus ou moins arbitrairement trois catégories d'investissement:

— secteur public;

— secteur nationalisé;

— secteur privé.

On remarquera que le secteur public bénéficie d'une large proportion des crédits d'investissement. Certaines de ces dépenses sont indispensables (équipement culturel et social et même équipement administratif) et doivent être obligatoirement assumées par l'Etat.

D'autres dépenses qui pourraient être théoriquement couvertes par le financement privé (prêts aux organismes d'H.L.M., grands aménagements régionaux) sont mises à la charge de l'Etat. Dans la situation financière actuelle, en France, ces investissements indispensables ne seraient pas, ou du moins pas complètement assurés par le financement privé.

Par contre, il ne semble pas douteux que le secteur nationalisé reçoit une part plus considérable des crédits d'investissement (300 milliards) que le secteur privé (170 milliards environ).

Le financement des investissements soulève d'ailleurs une question de principe sur laquelle les différents membres de la commission des finances ont émis des avis divergents.

Certains estiment que les investissements doivent être financés pour la plus grande partie par l'Etat, les fonds privés risquant de ne pas s'intéresser suffisamment à des secteurs qui ne sont pas d'une rentabilité financière immédiate et faisant triompher quelquefois des intérêts particuliers aux dépens de l'intérêt général dans des domaines clefs de la vie économique.

D'autres ont estimé au contraire, en se basant sur des exemples étrangers, que l'intervention de l'Etat devrait être moins fréquente dans le domaine des investissements, et que les finances publiques seraient considérablement soulagées si l'épargne privée assurait le relais de l'Etat dans cette matière, des précautions étant prises pour sauvegarder les fins d'intérêt général dont l'Etat a la charge.

CHAPITRE II

Ampleur du déficit.

Les dépenses publiques dont nous venons d'analyser les éléments essentiels dépassent malheureusement depuis un certain nombre d'années les recettes qui devraient les couvrir.

Il semble que l'évaluation de la différence devrait être simple. Or, l'ampleur exacte de cette différence varie considérablement suivant les sources officieuses ou même officielles.

Cette diversité provient de deux raisons:

1° Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, les dépenses budgétaires ne constituent pas les seules dépenses de l'Etat. A côté d'elles, existent les « charges de trésorerie »;

2° Aucune définition n'a jamais été officiellement donnée de la notion de déficit budgétaire. Ni la doctrine, ni même les différents services intéressés ne se sont mis d'accord pour arrêter exactement les divers éléments des dépenses et des recettes qui doivent être pris en compte pour l'établissement de cette notion.

Cette confusion n'offrit pendant longtemps que de minimes inconvénients en raison de la faiblesse relative des charges extra-budgétaires mais l'ampleur de ces charges rend de plus en plus nécessaire une stricte définition de ce terme.

La difficulté se complique encore du fait que les documents et même quelquefois les documents officiels ne reprennent pas chaque année les mêmes éléments. Les comparaisons si indispensables dans une telle matière deviennent ainsi très délicates.

Aussi, insistera-t-on particulièrement sur les éléments constituant et devant seuls constituer le déficit budgétaire et l'impasse.

On indiquera également les caractéristiques de l'endettement tel que le comprend M. Pellenc et l'ampleur de l'accroissement de la dette de l'Etat au cours de ces dernières années.

§ I. — *Déficit budgétaire.*

Dans la conception la plus communément retenue, le déficit budgétaire est la différence entre les ressources fiscales, y compris l'excédent net de la caisse autonome d'amortissement (en y ajoutant éventuellement l'aide américaine) d'une part et les dépenses budgétaires du titre I au titre VII d'autre part.

A. — Toutes les dépenses figurant dans le budget, qu'elles aient un caractère normal (dépenses ordinaires) ou exceptionnel (dépenses en capital), qu'elles soient définitives (subventions) ou récupérables (prêts) sont prises en compte. Il en va de même de l'amortissement de la dette, non seulement pour la partie qui est à la charge du budget mais même pour celle qui est à la charge de la caisse autonome d'amortissement car les opérations de cette caisse sont rattachées au budget par leur solde. Ainsi, sont reprises en compte les recettes fiscales affectées à la caisse autonome d'amortissement, ce qui est normal puisqu'il s'agit d'une recette définitive, et les dépenses d'amortissement, ce qui prête à discussion de la part de certains qui voudraient exclure cette dépense comme étant simplement une opération financière.

Par contre, la notion de déficit budgétaire ne comporte pas quatre éléments importants:

— les dépenses de dommages de guerre payées par titres qui ne sont pas comprises dans les évaluations budgétaires;

— un certain nombre de dépenses appelées charges de trésorerie (découverts des comptes spéciaux du Trésor. Fonds de développement économique et social. Prêts aux H. L. M.) et dont certaines étaient avant 1954 rattachées au budget;

— comme le déficit budgétaire est un déficit d'exercice et non de gestion, les différences qui peuvent exister entre les périodes complémentaires, celles-ci ne se compensant pas toujours intégralement. C'est ainsi que la période complémentaire de l'exercice 1955 rejetée sur 1956 dépasse d'une soixantaine de milliards la période complémentaire de 1954 mise à la charge de 1955; le déficit de trésorerie de 1955 en a donc été allégé d'autant;

— les crédits qui ne sont généralement pas intégralement utilisés au cours d'un année déterminée et sont reportés sur le budget de l'année suivante. On constate qu'au cours des dernières années le montant des reports a été de plus en plus important.

Ces différentes dépenses ainsi que les périodes complémentaires et les reports de crédits expliquent les différences existant entre les tableaux indiquant les crédits votés pour l'année, et ceux donnant les dépenses effectives.

A cet égard, certains membres de la commission des finances ont vivement regretté la tendance de diverses administrations à épuiser en fin d'année la totalité de leurs crédits de peur qu'une dotation moins importante ne leur soit allouée au cours des prochains exercices. Des dépenses plus ou moins utiles pourraient ainsi être évitées et la pratique des reports qui permet des prévisions dépassant le cadre étroit du budget annuel serait à encourager.

B. — Les recettes se composent d'une part des recettes fiscales et assimilées, d'autre part de l'excédent de la caisse autonome d'amortissement, enfin des crédits provenant de l'aide américaine, à l'exception de la partie accordée en prêts qui figure au titre des recettes de trésorerie

Ces recettes n'appellent pas de précisions particulières si ce n'est qu'aux produits divers du budget, on trouve une recette proprement financière, qui est constituée par les remboursements des prêts du F. D. E. S. (fonds de développement économique et social). Une telle recette constitue une anomalie puisque les prêts du F. D. E. S. n'apparaissent pas au budget.

C. — Ainsi définie, la notion du déficit budgétaire peut être évaluée pour ces récentes années à:

1952	398	milliards.
1953	417	—
1954	361	—
1955	443	—

En 1956, le budget voté par le Parlement fait apparaître un déficit de 389 milliards, non compris les dépenses spéciales d'Algérie (1).

D. — Cette définition du déficit appelle un certain nombre d'observations. Tout d'abord, une telle notion peut être considérée comme trop étroitement budgétaire. Il est illogique de comprendre toutes les dépenses figurant au budget même si certaines d'entre elles sont très proches d'autres dépenses débudgétisées et peuvent subir ce sort dans quelques années.

Il semblerait préférable que seules soient prises en compte les recettes et les dépenses définitives (à l'exclusion des prêts). Le solde négatif éventuel serait le déficit, mais celui-ci ne pourrait plus varier compte tenu des éléments inclus dans le budget chaque année et les comparaisons redeviendraient possibles et utiles.

Par ailleurs, certains se demandent s'il est bien normal d'inclure la charge de la dette dans le budget. Ils font remarquer qu'en comptabilité commerciale, on ne prend en compte que les amortissements techniques et que les amortissements financiers sont laissés à la charge de la trésorerie.

De même, ils critiquent la présentation suivant laquelle seul le solde de la Caisse autonome d'amortissement apparaît dans les documents budgétaires ce qui rend très difficile, sinon impossible, la comparaison entre l'augmentation de la dette qui ressort très nettement et son amortissement, qui passe à peu près inaperçu.

(1) Les précisions sur les différents éléments composant les dépenses et les recettes figurent dans le tableau annexe I.

Ils estiment que les opérations relatives à l'amortissement de la dette se décomposent en réalité en deux masses de nature distincte :

1° Les amortissements proprement dits, qui traduisant un mouvement de désendettement, devraient figurer à l'intérieur des variations de la dette ;

2° Les prises en charge de ces amortissements par le budget ou la Caisse autonome d'amortissement, autrement dit la masse des recettes normalement affectées à l'amortissement de la dette qui devraient prendre place dans le total des ressources courantes de l'Etat.

Contrairement à cette opinion, il ne semble pas que le fait de compter pratiquement dans les dépenses budgétaires les dépenses d'amortissement de la dette soit anormal, bien au contraire. Mentionner les recettes affectées à la C. A. A. et ne pas parler des dépenses, reviendrait à minimiser consciemment le chiffre du déficit. Certes, il serait peut-être psychologiquement utile d'indiquer plus nettement d'une part les recettes de la C. A. A. et d'autre part ses dépenses, mais le solde qui figure déjà au budget resterait inchangé.

Il n'apparait donc pas nécessaire de modifier sur ce point les pratiques suivies dans la définition du déficit budgétaire.

Par contre, pour les raisons invoquées plus haut, les remboursements des prêts du F. D. E. S. ne devraient pas être compris dans les recettes.

E. — Compte tenu de ces observations, le déficit budgétaire pourrait donc être ainsi défini :

Dépenses.

Fonctionnement des services civils (titres I à IV).

Dépenses militaires (titres III, IV, V).

Dépenses en capital (sous réserve des observations mentionnées ci-dessus) :

- Investissements civils exécutés par l'Etat, subventions et participations (titres V et VI A) ;
- Réparation des dommages de guerre (à l'exclusion des dépenses de la C. A. R. E. C. réglées par remise de titres).

Fonds de concours (ordinaires et internationaux) :

- Dépenses sur ressources affectées (titres VIII) ;
- Report au budget de l'année suivante des crédits non utilisés.

Recettes.

Recettes fiscales.

Autres recettes budgétaires (non compris les remboursements des prêts du F. D. E. S.).

Aide américaine.

Fonds de concours (ordinaires et internationaux).

Opérations sur ressources affectées (titre VIII).

Report des crédits non utilisés de l'année précédente.

Certains vont même plus loin et proposent d'exclure du budget toutes les dépenses d'investissement. Dans cette conception, le budget ne comprenant plus que les dépenses définitives courantes (tant les missions traditionnelles que les fonctions nouvelles comportant interventions publiques) serait excédentaire. A titre d'exemple, le budget de 1956 présenté au Parlement eût accusé un excédent de 40 milliards (3.334 milliards de dépenses [1] contre 3.374 milliards de recettes).

Cette formule séduisante ressemble trop à un artifice comptable. Autant il est normal que les prêts qui doivent être remboursés et ne constituent donc pas des mesures définitives ne soient pas pris en compte dans les dépenses budgétaires, autant les dépenses d'investissement exécutées par l'Etat ou avec son concours et qui sont chaque année d'un montant identique, sinon supérieur, à celui de l'année précédente et que nul ne remboursera jamais, ne doivent pas être exclues du budget sous peine de surcharger abusivement les charges de trésorerie.

(1)

Dépenses prévues pour l'exercice 1956		3.959 milliards.
Dépenses titre V (investissements exécutés par l'Etat)	64	
Dépenses titre VI A. (subventions)	200	
Dépenses VI B. (prêts)	110	
Dépenses titre VII (réparations de dommages de guerre)	221	
		— 625 milliards.
		3.334 milliards.

§ II. — *Impasse ou charges de trésorerie.*

Le déficit budgétaire reposait sur des dépenses permanentes. Mais il faut également connaître quelle sera la charge que le Trésor devra supporter chaque année après avoir réglé toutes les dépenses, ordinaires et extraordinaires, non couvertes par des recettes.

Cette différence s'appelle l'impasse.

Cette notion d'impasse a été utilisée pour la première fois par M. Petsche pour caractériser l'effort que doit accomplir le directeur du Trésor chaque année pour faire face au déficit des opérations courantes, aux charges que doit assurer le Trésor et amortir la dette.

Pour connaître le montant de l'impasse, il faut ajouter aux dépenses figurant dans le budget, et qui ont été analysées au paragraphe précédent, les opérations de trésorerie qui sont indiquées lors du vote de la loi de finances mais ne sont pas rattachées au budget. Cette importance croissante des « charges propres du Trésor » par rapport aux opérations budgétaires proprement dites n'est d'ailleurs que la conséquence de l'évolution du rôle du Trésor qui ne se borne plus à assurer, comme dans le passé, l'exécution des missions traditionnelles de l'Etat, mais intervient de plus en plus pour diriger l'activité économique du pays. Actuellement et depuis 1954, date de la débudgetisation de certains investissements, les quatre principales opérations de trésorerie sont les suivantes :

A. — Solde net des comptes spéciaux du Trésor.

Cette appellation générique recouvre un grand nombre de comptes de nature différente (comptes de commerce — d'affectations spéciales — d'opérations monétaires — d'avances...) qui retracent dans les écritures du Trésor les dépenses et les recettes exécutées en dehors du budget par des services d'Etat non dotés de l'autonomie financière. Ces comptes ne se manifestent d'ailleurs, dans la récapitulation des grandes masses budgétaires, que par le solde général de toutes leurs opérations. C'est à la loi de fixer les prévisions de recettes et de dépenses annuelles et, éventuellement, un découvert maximum, c'est-à-dire le plafond que le solde débiteur du compte ne peut dépasser au cours de l'année.

B. — Prêts du fonds de développement économique et social.

Jusqu'en 1954, les dépenses d'investissement figuraient au budget dans lequel elles avaient été progressivement incorporées. Mais, depuis deux ans, une réforme très importante a déchargé le budget du financement d'une partie directe des investissements.

Le projet de loi de finances pour l'exercice 1954 précisait les raisons de cette modification : non seulement les raisons financières qui avaient motivé l'incorporation dans le budget avaient presque complètement disparu, mais les dangers d'une telle présentation devenaient très sérieux. Par ailleurs, les ressources antérieurement exclusivement consacrées aux investissements (contre-valeur de l'aide économique américaine...) n'y étaient plus affectées.

Depuis 1954, seuls sont retenus dans le total budgétaire, les dépenses d'équipement ou de reconstruction de caractère définitif et certains prêts complémentaires de subventions impossibles à financer actuellement sans intervention de l'Etat. On a déjà indiqué au paragraphe précédent les objections qu'appelait le maintien dans le budget de certaines de ces dépenses.

C. — Prêts aux H. L. M.

Le financement de la construction des logements est assuré principalement à l'aide de prêts directs du Trésor et pour partie au moyen d'emprunts bonifiés par l'Etat.

Toutefois, certains se demandent si ces prêts constituent bien une véritable charge pour le Trésor qui jouerait le rôle de simple relais, les prêts étant mis à sa disposition par la caisse des dépôts et consignations. Selon ces mêmes personnes, le Trésor n'interviendrait que pour la différence des taux d'intérêts.

Quel que soit le bien fondé de cette critique, il convient de noter que les prêts H. L. M. continuent à transiter par la trésorerie de l'Etat. Il n'est donc pas possible de les ignorer tout en faisant observer que la dépense réelle mise à la charge de la trésorerie n'est pas très importante.

A l'occasion de la discussion de cette partie du rapport, certains membres de la commission des finances ont demandé qu'une présentation unique pour toutes les dépenses de financement de la construction regroupe les crédits épars dans un

grand nombre de chapitres de divers départements ministériels. Selon eux, cette présentation plus claire ferait apparaître le coût assez variable des différents organismes et permettrait peut-être de déceler des circuits inutiles. De toute manière, cette récapitulation mettrait en lumière que les charges du logement, qu'elles soient assurées par la caisse des dépôts et consignations ou par le Crédit foncier de France, se traduisent pratiquement par des avances de la Banque de France, c'est-à-dire que des prêts à court ou moyen terme servent à financer des dépenses à long terme, posant ainsi un problème de consolidation qui sera traité dans une autre partie du rapport.

D. — Payement des dommages de guerre par titres.

La caisse autonome de reconstruction, créée par la loi du 21 mars 1948, fait face aux dépenses de toute nature incombant à l'Etat en vertu de la législation sur les dommages de guerre et la reconstruction.

Une partie de ses dépenses s'effectue en numéraire.

Une autre partie est constituée par la remise de titres aux sinistrés. Ces titres constituent un emprunt opéré par la caisse autonome de reconstruction.

Or, tandis que les dépenses effectuées en numéraire figurent dans les dépenses budgétaires, les dépenses réglées par remise de titres ne sont reprises ni dans les dépenses budgétaires (ce qui est normal) ni dans les charges de trésorerie. La direction du Trésor au ministère des finances estime en effet que ces dépenses ne rentrent pas dans la définition de l'impasse qui a été donnée ci-dessus car elles ne requièrent aucun effort immédiat, représentant à la fois une recette d'emprunt et une dépense effectuées simultanément.

Il n'en demeure pas moins que la dette de l'Etat s'aggrave du fait de l'émission de ces titres et qu'il convient d'en tenir compte dans une saine évaluation de toutes les charges que le Trésor a contractées dans l'année.

Au risque d'étendre la notion d'impasse, il semblerait donc souhaitable d'inclure le payement des dommages de guerre réglés par titres afin de connaître l'ensemble des charges qui n'ont pu être couvertes par des recettes au cours de l'année considérée.

Les dépenses prises en compte dans le calcul de l'impasse sont donc beaucoup plus importantes que celles prises en compte pour le calcul du déficit. En regard de ces charges supplémentaires, on ne trouve que les ressources de trésorerie qui sont destinées précisément à financer l'impasse.

Ces différents chiffres correspondent à *l'impasse brute*, c'est-à-dire représentant tout l'effort que la direction du Trésor a dû ou devra faire pour assurer au cours des années considérées la bonne exécution de toutes les dépenses mises à la charge de l'Etat et non couvertes par des recettes.

A cette notion, certains opposent, pour des raisons indiquées plus haut, *l'impasse nette* qui ne comprend pas les opérations financières de remboursement d'emprunt. En 1955, la caisse autonome d'amortissement a effectué des opérations financières se montant à 200 milliards environ (dont 80 milliards de remboursement à la banque de France).

Mais, ainsi qu'il a été dit, il semble extrêmement difficile, à partir du moment où les recettes fiscales effectuées par cette caisse sont prises en compte, de ne pas faire figurer dans l'impasse les dépenses d'amortissement qui doivent être normalement assurées par cette caisse.

Par contre, on peut se demander s'il ne conviendrait pas d'ajouter à l'impasse brute, telle qu'elle vient d'être définie, la charge de certains emprunts contractés par le secteur nationalisé et au sujet desquels le Trésor a pris divers engagements. Ces obligations peuvent en effet se traduire par des conséquences d'ordre économique, et par exemple avoir une action sur les prix dans une période quelque peu inflationniste. Par ailleurs, on peut faire remarquer que 9 milliards ont été consacrés en 1955 au payement de la garantie des emprunts émis par les entreprises nationales pour l'exécution des opérations prévues au plan de modernisation et d'équipement.

Bien que ces critiques soient exactes et qu'il ne faille pas sous-estimer la charge que de semblables engagements font peser sur l'Etat, il semble qu'on doive écarter toute extension de la définition de l'impasse. Il serait assez anormal en effet d'augmenter les charges de trésorerie de plusieurs dizaines ou même de centaines de milliards pour tenir compte d'une charge qui peut, en définitive, ne jamais exister ou être extrêmement minime et entraîner par contre des réactions psychologiques dont les conséquences seraient sans commune mesure avec les charges des emprunts.

Aussi doit-on estimer que seule doit être retenue la notion d'impasse brute, telle qu'elle a été définie ci-dessus (qui figure d'ailleurs en partie dans d'assez nombreux documents statistiques) augmentée des dépenses de la caisse autonome de reconstruction réglées par remise de titres.

Le tableau annexe II donne l'ampleur de l'impasse brute depuis 1938.

On notera tout d'abord une relative constance de l'impasse au cours des quatre dernières années:

1952	723	milliards.
1953	726	—
1954	751	—
1955	767	—

et son augmentation très importante par rapport aux quatre années antérieures également stables:

1948	446	milliards.
1949	358	—
1950	412	—
1951	387	—

Les estimations des charges de trésorerie pour 1956 sont plus importantes: 1.050 milliards environ, compte tenu des charges exceptionnelles auxquelles le Gouvernement a dû faire face au cours de cette année.

L'importance de ces chiffres ne doit pas faire oublier que la dette de l'Etat ne s'accroît pas de toutes ces centaines de milliards d'impasse.

Non seulement une partie importante des dépenses est représentée par des prêts qui seront remboursés au Trésor mais encore la dépense réelle occasionnée par les H. L. M. consistant surtout en bonifications d'intérêts, est très éloignée des 1.000 milliards qu'une lecture peu attentive laisserait supposer.

§ III. — *Endettement.*

Lors de la discussion du projet de budget de l'exercice 1955 devant le Conseil de la République, le rapporteur général de la commission des finances a dégagé une nouvelle notion, celle de « l'endettement » (1).

Dans son rapport très documenté, il expose les raisons qui l'ont amené à ne pas s'en tenir aux seules dépenses inscrites dans la loi de finances, mais à tenir compte de l'apparition « dans le giron de l'Etat, de puissantes entreprises nationalisées... ou de la réunion en un système de sécurité sociale de la plupart des organisations antérieures de prévoyance et de compensation sociales ».

Certes, il reconnaît que ces organismes constituent des entités juridiques distinctes de l'Etat mais il constate que « leurs dépenses comme celles de tous les services de l'Etat sont couvertes sous des appellations diverses par la collectivité nationale, et que les déficits de leur exploitation sont en définitive soldés, tout comme le déficit du budget des services civils proprement dits, par le contribuable... ».

L'endettement se différencie d'ailleurs nettement de la dette publique. En effet, l'appellation « dette publique » est l'appellation officielle que l'on réserve de façon limitative à la seule portion de la dette de l'Etat expressément reconnue et consacrée par des titres (sauf une part de la dette souscrite par les banques) correspondant à des emprunts lancés par les services du Trésor dans le public. Mais cette définition ne tient pas compte de la dette de l'Etat contractée au titre de ses activités industrielles et consécutives aux emprunts destinés à l'équipement des organismes qu'il a en charge et émis par leurs soins, même si le remboursement de ces emprunts est garanti par le Trésor.

Ainsi, selon M. Pellenc, l'augmentation de la dette publique n'est qu'une fraction de l'endettement public contracté par l'Etat au cours d'une année.

D'une manière générale, à côté de la dette publique conventionnelle et s'ajoutant à elle, il estime que doivent être considérés comme charges de l'Etat, tous les engagements contractés au cours de l'exercice et mettant l'Etat dans la position de débiteur.

(1) Document parlementaire. Conseil de la République, année 1955, n° 106 Rapport général fait au nom de la commission des finances sur les projets de loi portant fixation du budget de l'exercice 1955 par M. Pellenc, sénateur, rapporteur général

Aussi, propose-t-il de substituer aux notions de déficit et d'impasse, la notion d'endettement dont il donne la définition suivante : « excédent de toutes les dépenses et obligations contractées durant l'année au titre des diverses activités de l'Etat par rapport au profit normal des impôts, taxes, perceptions ou recettes de toute nature afférentes à ces mêmes activités ».

Aux opérations budgétaires figurant normalement dans le budget et aux opérations de trésorerie, le rapporteur général de la commission des finances du Sénat ajoute d'autres dépenses, non reprises dans la comptabilité de l'Etat et dont l'ensemble peut seul donner, selon lui, une appréciation chiffrée de la situation financière débitrice de l'Etat au titre de l'ensemble de ses activités administratives, industrielles et sociales.

Sont ainsi ajoutés :

— les emprunts des entreprises nationales garantis par le Trésor ;

— les prêts aux organismes d'H. L. M. non compris dans les charges de trésorerie ;

— les déficits d'exploitation des entreprises nationales et des différents régimes de sécurité sociale qui n'ont pas donné lieu à subvention ou avance.

Selon cette définition, l'endettement de l'Etat aurait été le suivant au cours des dernières années :

1953	810 milliards
1954	964 —
1955	897 —

Pour 1956, M. Pellenc estime que le chiffre prévisionnel supplémentaire de l'endettement sera au minimum de 300 milliards par rapport à 1955 et plus vraisemblablement de 400 milliards sauf couverture intégrale des dépenses pour l'Algérie par des impôts nouveaux (1).

Comme le fait d'ailleurs remarquer M. Pellenc, cette notion a un caractère plus financier qu'économique. « Elle concrétise les engagements financiers contractés par la collectivité nationale pour solder ses dépenses mais il ne s'ensuit nullement que ces dépenses soient par principe inutiles voire nuisibles. »

La notion d'endettement a suscité un certain nombre de critiques :

Selon certains, ce chiffre de 900 milliards pour l'année 1955 est exagéré si l'on s'en tient au seul Trésor public. Il y a possibilité de diverses estimations suivant les éléments dont on tient compte, mais il n'est pas possible d'atteindre un chiffre qui dépasse 750 milliards (impasse brute).

Il semble bien d'ailleurs que cette notion d'endettement fasse appel à un certain nombre de dépenses qui n'ont avec le Trésor public qu'un lien assez vague et qui par contre ne constituent qu'une des parties du financement global de l'économie et même du secteur public. Il est, en effet, délicat de comprendre dans cette notion d'endettement les dettes de certaines sociétés nationales et de laisser de côté celles des collectivités locales.

La comptabilité économique nationale qui, depuis 1951, dresse des tableaux très détaillés des opérations financières de l'ensemble de l'économie a pour cette raison, distingué d'une part le tableau du Trésor et d'autre part, le grand tableau des opérations financières qui retrace l'ensemble du financement de l'économie. La délimitation a été assez délicate à opérer mais les entreprises nationales ont été placées dans le secteur « entreprises », une sous-distinction étant faite entre entreprises publiques et privées.

Il serait donc intellectuellement et matériellement possible de regrouper l'ensemble des opérations intéressant les entreprises nationales et les collectivités locales avec celles relatives au Trésor, mais il faudrait bien comprendre que ce groupement dépasserait de beaucoup le budget de l'Etat et que nous serions dans un secteur notablement différent.

Par contre, ne prendre qu'une partie des collectivités publiques revient à opérer un choix qui peut s'avérer très difficile. Malgré les critiques qui peuvent être faites à cette notion, il n'en reste pas moins qu'elle présente le plus grand intérêt et contient des éléments dont le présent rapport s'inspirera.

(1) Documents parlementaires n° 587, Conseil de la République. Rapport général fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi portant ajustement des dotations budgétaires reconduites à l'exercice 1956 par M. Pellenc, sénateur, rapporteur général.

§ IV. — *Accroissement de la dette.*

Quel que soit le nom qu'on lui donne, le déficit, l'impasse ou l'endettement de l'Etat doivent être financés. Les conditions dans lesquelles est opéré ce financement seront examinées dans la section suivante. Toutefois, il est intéressant de rechercher l'ampleur des engagements de l'Etat qui mieux que tout autre chiffre permettra de mesurer l'importance des charges non acquittées et reportées sur les générations futures.

Ce calcul ne devra pas seulement comprendre la dette intérieure et la dette extérieure mais également tenir compte tant des engagements envers les instituts d'émission que des dépôts des correspondants utilisés par le Trésor au cours de l'année en cause.

Certes, ces dépôts de fonds ne doivent pas être considérés comme une partie de la dette publique, au sens formel du mot, mais si l'on désire connaître l'ensemble de la position débitrice du Trésor, il convient de prendre en considération ces différents dépôts des correspondants dont se sert le Trésor et qui ne figurent pas dans la situation de la dette publique au *Journal officiel* (1).

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution de ces différents éléments pour les trois dernières années.

Tableau général retraçant l'évolution de la dette publique et des dépôts des correspondants au cours des années 1953, 1954 et 1955.

(Variations.)

	1953		1954		1955	
A. — *Dette intérieure de l'Etat* (autres que la dette envers les correspondants).						
Dette à long terme...	28	»	9	»	57	»
Dette à moyen terme.	63	»	126	»	123	»
Dette à court terme :						
Effets publics :						
Des banques et de la Banque de France	76	»	63	»	32	»
Autres	186	»	199	»	178	»
Engagements envers les instituts d'émission	228	»	»	— 65	»	—111
Total de la dette intérieure	581	»	397	— 65	390	—111
B. — *Dette extérieure de l'Etat.*						
Dette à long terme....	»	— 10	»	— 10	»	— 16
Dette à court terme :						
Crédits ou avances de gouvernements ou organisations internationales	»	— 26	»	— 27	»	— 27
Autres C. T. (bons, avances de banques, mobilisations *off shore*).....	»	— 21	»	— 83	»	— 49
Total dette extérieure	»	— 57	»	—120	»	— 92
Solde dette de l'Etat..	524	»	212	»	187	»
Dépôts des correspondants, variations.	+220	— 36	+228	— 18	+303	— 25
Solde	184	»	210	»	278	»
Total général (solde dette de l'Etat plus solde-dépôt des correspondants)	708	»	422	»	465	»

(1) L'indication détaillée des différents dépôts des correspondants est donnée ci-après.

La lecture de ce tableau fait ressortir les résultats suivants:

— En 1953, le Trésor a accru ses charges de 801 milliards, pendant qu'il remboursait 57 milliards de dettes extérieures et que les dépôts des correspondants (organismes à caractère financier) diminuaient de 36 milliards; le solde débiteur était de 708 milliards;

— En 1954, l'accroissement des charges a été de 625 milliards tandis qu'étaient remboursés 120 milliards de dettes extérieures, 65 milliards à la Banque de France et que les dépôts des correspondants (organismes de l'outre-mer et de la Sarre) diminuaient de 18 milliards: le solde débiteur était donc de 422 milliards;

— En 1955, l'accroissement des charges a été de 693 milliards tandis qu'étaient remboursés 92 milliards de dettes extérieures, 111 milliards à la Banque de France et que les dépôts des correspondants (particuliers) diminuaient de 25 milliards; le solde débiteur était donc de 465 milliards.

Mais ces indications ne donneraient pas une vue véritable des charges réelles qui ont pesé au cours des dernières années sur le Trésor si elles n'étaient pas confrontées avec les créances dont l'Etat peut se prévaloir et qui sont indiquées dans le tableau de la page 57. En effet, les emprunts que contracte l'Etat sont souvent destinés à lui permettre d'accorder des prêts à certaines entreprises ou à certains particuliers et il ne serait pas logique de ne tenir compte que des dettes sans mettre en regard les créances de l'Etat.

La balance des créances et des dettes de l'Etat sera d'ailleurs effectuée dans le tableau de la page 58 qui donnera en même temps le solde des opérations définitives.

Situation des créances de l'Etat au cours des années 1953, 1954 *et* 1955.

(Variations.)

	1953		1954		1955	
I. — Encaisses	+109	»	— 57	»	— 52	»
II. — Avances:						
Aux budgets annexes et établissements publics	»	— 19	»	+ 8	»	+ 3
A divers organismes et aux particuliers.	»	— 12	»	+ 9	»	+ 8
A la S.N.C.F.....	»	+ 5	»	+ 5	»	— 14
Aux collectivités	»	— 2	»	— 5	»	+ 13
A l'outre-mer	»	+ 6	»	+ 2	»	»
A l'étranger	»	»	»	— 1	»	»
Total des avances.	— 22	»	+ 18	»	+ 10	»
III. — Prêts du F.D.E.S.						
Aux entreprises nationalisées	»	+104	»	+117	»	+116
Aux autres entreprises	»	+ 81	»	+ 73	»	+ 52
A l'extérieur (P.O.M. et Sarre).....	»	+101	»	+ 65	»	+100
Total des prêts F. D. E. S.....	+286	»	+255	»	+268	»
IV. — Prêts H. L. M...	+ 54	»	+ 68	»	+ 71	»
V. — Avances de la Carec:						
Aux associations syndicales de reconstruction	+ 42	»	+ 21	»	+ 16	»
	469	»	305	»	313	»

Balance des créances et des dettes de l'Etat au cours des années 1953, 1954 *et* 1955.

(En variations.)

1953

Créances.		Dettes.	
Encaisses	+ 109	Corresp.	+ 184
Avances	— 22		
Prêts F. D. E. S.....	+ 286	Dette intérieure.....	+ 581
Prêts H. L. M.....	+ 54		
Avances C. A. R. E. C.	+ 42	Dette extérieure.....	— 57
	+ 469		+ 708

Solde débiteur des opérations définitives: 239.

1954

Créances.		Dettes.	
Encaisses	— 57	Corresp.	+ 210
Avances	+ 18		
Prêts F. D. E. S.....	+ 255	Dette intérieure.....	+ 332
Prêts H. L. M.....	+ 68		
Avances C. A. R. E. C.	+ 21	Dette extérieure.....	— 120
	+ 305		+ 422

Solde débiteur des opérations définitives: 117.

1955

Créances.		Dettes.	
Encaisses	— 52	Corresp.	+ 278
Avances	+ 10		
Prêts F. D. E. S.....	+ 268	Dette intérieure.....	+ 279
Prêts H. L. M.....	+ 71		
Avances C. A. R. E. C.	+ 16	Dette extérieure.....	— 92
	+ 313		+ 465

Solde débiteur des opérations définitives: 152.

La lecture de ces tableaux permet de se faire une idée exacte des créances et des dettes de l'Etat au cours de ces dernières années. On constate ainsi que les dettes de l'Etat de toute sorte, en sus des créances exigibles, ne se sont accrues que de 508 milliards (soit 239 en 1953, 117 en 1954 et 152 en 1955). Ces 508 milliards représentent pratiquement la différence entre les recettes définitives et les dépenses définitives (par exemple, subventions à l'exclusion des prêts).

Ce chiffre est beaucoup plus faible que ceux qui sont ordinairement cités, mais il convient de rappeler qu'il est le résultat de la différence entre l'accroissement des dettes et des créances de l'Etat tandis que généralement on oublie toujours les créances dont l'Etat peut et doit se prévaloir.

Par ailleurs certains membres de la commission des finances ont fait des réserves sur le réel remboursement de toutes les créances. N'y a-t-il pas un certain nombre de prêts dont l'opération se déroulera moins favorablement qu'il n'était prévu et obligera l'Etat à annuler ces « créances » ?

CHAPITRE III

Financement du déficit.

Actuellement la « dette publique » est l'appellation officielle que l'on réserve de façon limitative à la seule portion de la dette de l'Etat expressément reconnue et consacrée par des titres (mis à part les emprunts souscrits par les banques qui ne sont pas matérialisés sous forme de titres) correspondant à des emprunts lancés par les services du Trésor dans le public.

A la « dette publique officielle » s'ajoutent d'une part la dette à vue ou dette des correspondants, les reports de payements, les dettes envers l'institut d'émission, et d'autre part, la dette contractée par l'Etat au titre de ses activités industrielles et consécutive aux emprunts destinés à l'équipement des organismes qu'il a en charge et émis par leurs soins, même si le remboursement de ces emprunts est garanti par le Trésor.

Si nous faisons abstraction des emprunts émis par les sociétés nationalisées. Il reste trois principaux procédés de financement du solde débiteur du budget:

— Les emprunts se subdivisant en emprunts intérieurs (long et moyen terme) et emprunts extérieurs;

— Les avances de la Banque de France;

— Les dépôts des correspondants.

Ces procédés dont l'ensemble constitue les ressources de trésorerie évoluent de façon très variable suivant les époques comme le montrent les deux tableaux ci-après:

Evolution de la dette publique depuis 1913.

	1913	1926	1938	1945	1950	31 décembre 1952.	31 décembre 1953.	31 décembre 1954.	31 décembre 1955.
Dette intérieure de l'Etat (autre que les dépôts des correspondants).									
Dette perpétuelle	21,9	107	54,6	181,9	349,1	107	98	98	98
Dette à long et moyen terme (amortissable - remboursable par annuités - dette à échéances massives)	9,8	107,8	274	436,6	721,9	1.246	1.346	1.481	1.661
Dette à court terme (essentiellement bons du Trésor et traites de dépenses publiques)	0,1	49	49	729	1.100	1.530	1.792	2.054	2.264
Effets publics:									
Des banques et de la Banque de France	»	»	»	»	»	626	702	765	797
Autres	»	»	»	»	»	904	1.090	1.289	1.467
Engagements envers les instituts d'émission	0,2	39,8	36.1	475,8	674,7	652	880	815	704
Total de la dette intérieure	32,0	303,6	413,7	1.823,3	2.845.7	3.535	4.116	4.448	4.727
Dette extérieure de l'Etat.									
Dette à long terme	»	»	»	»	»	344	331	321	305
Dette à court terme:									
Crédits ou avances gouv. ou org. int.	»	»	»	»	»	607	581	554	527
Autre crédit (bons, av. banque, mobilisation *off shore*)	»	»	»	»	»	348	327	244	195
Total dette à court terme						955	908	798	722
Total dette extérieure	»	1,6	6,8	8,6	1.287,4	1.296	1.239	1.119	1.027
Total dette de l'Etat	32,0	305,2	420,5	1.831,9	4.133,1	4.831	5.355	5.567	5.754

Pourcentage des principaux éléments de la dette de l'Etat depuis 1913.

	1913	1926	1938	1945	1950	1952	1953	1954	1955
Dette intérieure de l'Etat (autre que les dépôts des correspondants).									
Dette perpétuelle	68,4	35,1	13	9,9	8,4	2,2	1,8	1,8	1,7
Dette à long et moyen terme	30,9	35,3	65,2	23,8	17,5	25,8	25,1	26,6	28,9
Dette à court terme	0,03	16,1	11,7	39,8	26,6	31.7	33,5	36,9	39,3
Engagements envers les instituts d'émission	0,6	13	8,6	26	16,3	13,5	16,4	14,6	12,2
Total de la dette intérieure	100	99,5	98,4	99,5	68,9	73,2	76,9	79.9	82,2
Dette extérieure de l'Etat	0	0,5	1.6	0,5	31,1	26,8	23,1	20,1	17,8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

§ I. — *Emprunts intérieurs à long terme et à moyen terme.*

Ces emprunts étaient pratiquement les seuls connus avant la guerre de 1914. En 1913, leur montant s'élevait à 31,7 milliards pour une dette totale de 32 milliards. Ils représentaient encore en 1939 plus des trois quarts du montant total de la dette (y compris les engagements envers l'institut d'émission avec 328 milliards sur un total de 420).

Il était possible à cette époque de faire financer par un emprunt, souscrit par les particuliers, les dépenses autres que les dépenses de fonctionnement et d'amortir cette dette pendant une période correspondant aux travaux pour lesquels l'emprunt était émis.

Tandis qu'à la fin du XIXe siècle, les emprunts d'Etat amortissables étaient le plus souvent à soixante-quinze ans, la durée a été ramenée entre les deux guerres à vingt ans ou trente ans. Actuellement, un emprunt à long terme est généralement amortissable en quinze ans. Parallèlement à cette tendance au raccourcissement des délais de remboursement, le rendement des emprunts à longt terme et même à moyen terme s'est réduit.

Leur proportion dans la dette a brusquement fléchi après la guerre 1940-1944 par suite de l'accroissement considérable des avances de la Banque de France et de l'augmentation des bons du Trésor. En 1945, la dette à long et moyen terme ne représentait plus que le tiers du montant de la dette et en 1950 le quart.

Dans les années qui ont suivi la Libération et la fin de la pénurie, les entreprises ont de préférence utilisé leurs disponibilités à la reconstitution de leurs stocks. Depuis, cette carence est due non pas à une absence de liquidités — on constate, au contraire, une certaine aisance des trésoreries privées — mais à l'hésitation du public à investir à long terme en raison de la crainte des manipulations monétaires. Les résultats de l'emprunt Pinay, comparés, par exemple, aux autres emprunts et même aux souscriptions aux certificats d'investissements, s'expliquent en partie par le fait qu'indexé sur le cours de l'or, il présentait des garanties contre une dépréciation de la monnaie.

Toutefois, depuis 1950, on assiste à une légère amélioration puisqu'en 1955, les emprunts à long et moyen terme constituent plus de 30 p. 100 du montant de la dette soit 5 p. 100 de plus qu'en 1950, alors que celle-ci a augmenté de 40 p. 100 entre 1950 et 1955. De 1.071 milliards, en 1950, la dette à long et moyen terme s'est élevée en 1955 à 1.759 milliards, soit une augmentation d'environ 700 milliards en cinq ans. Cet accroissement représente une tendance qu'il ne faut pas sous-estimer et est une des conséquences de l'expansion économique et de la stabilité de la monnaie qui s'est manifestée depuis quelques années.

Actuellement les emprunts à long et à moyen terme comprennent:

1° La dette perpétuelle consistant en une rente qui doit être payée jusqu'au rachat que le débiteur peut imposer mais que le créancier ne peut jamais exiger. Pendant longtemps, cette dette fut considérée comme un baromètre par le Gouvernement. Depuis ces dernières années, le montant de cette forme d'emprunt n'a cessé de diminuer. Alors que la dette perpétuelle représentait les deux tiers de la dette en 1913, elle était tombée à 13 p. 100 en 1938 et ne constituait plus qu'une part infime en 1955 (1,7 p. 100 de la dette totale et 2 p. 100 de la seule dette intérieure).

2° La dette amortissable.

Suivant la classification qui est donnée dans les documents qui retracent la situation et l'évolution de la dette publique de l'Etat telle qu'elle est publiée chaque mois au *Journal officiel* sous la rubrique Dette amortissable à long, moyen et court terme à échéances massives, il faut distinguer:

a) La dette amortissable à long terme, qui donne lieu à un remboursement suivant un plan établi. C'est le type de l'emprunt classique et le procédé sain de trésorerie. Le pourcentage de cette catégorie de dette était relativement élevé en 1913 (11 p. 100) par rapport à l'ensemble de la dette intérieure et extérieure. Cette proportion s'était élevée à 40 p. 100 en 1938 et représentait à cette époque 45 p. 100 de la dette intérieure (dette envers la banque d'émission non comprise). En 1945, la proportion était tombée à 18 p. 100 et en 1950 à 7 p. 100. A la suite de divers emprunts, et en particulier de ceux émis en 1952, la proportion est remontée à 15 p. 100 en 1952, et retombée à 11 p. 100 en 1954.

b) La dette remboursable par annuités est celle par laquelle le Trésor s'engage à verser chaque année une somme fixe (d'où le nom d'annuités) comprenant à la fois l'intérêt et une fraction de capital.

Les emprunts remboursables par annuités à long terme ont été contractés en majeure partie envers la caisse des dépôts et consignations, soit pour procurer au Trésor les capitaux nécessaires à l'exécution des diverses opérations de crédit (par exemple H. L. M.), soit pour permettre aux caisses d'Epargne de revaloriser les rentes admises à la reconversion 1949 sans faire l'apport d'argent frais demandé à la généralité des porteurs. Cette dette comprend aussi les emprunts et obligations émis par les groupements de sinistrés ou encore des engagements envers la Société nationale des chemins de fer français et envers des compagnies de chemins de fer et des engagements envers des collectivités locales.

Le montant de cette dette qui était de 62 milliards en 1938, soit 14,8 p. 100 de la dette totale, n'était que de 92 milliards en 1945, soit 5 p. 100 de la dette. Depuis 1949, son augmentation est constante, mais ses variations en pourcentage sont faibles et se situent autour de 9 p. 100 du total de la dette. (Au 31 juillet 1955, son montant était de 565 milliards.)

c) La dette à moyen ou à court terme à échéance massive est traditionnellement assimilée aux emprunts à long et moyen terme, bien qu'une partie soit à court terme (2 ou 3 ans).

Cette dette comprend pour la plus grosse part les emprunts de la C. A. R. E. C. (titres à 3, 6 ou 9 ans) et des emprunts du Trésor (obligations à 2, 4, 6 ou 8 ans) 1952 et certificats d'investissement 5 p. 100 1953-1954, amortissables.

Au 31 juillet 1955, cette dette s'élevait à 454 milliards, soit 8 p. 100 du total de la dette.

Catégories de souscripteurs.

Il ne faut d'ailleurs pas croire que les souscriptions apportent un montant égal d'argent frais. Certaines catégories d'emprunts antérieurs peuvent être admises à la souscription. Ainsi, les emprunts 3 1/2 p. 100 et 4 1/2 p. 100 1952 ont rapporté en principe 438 milliards. Toutefois, il fallait déduire de cette somme non seulement le montant des emprunts perpétuels admis en souscription (236 milliards), mais encore certains frais d'amortissement des titres échangés (16 milliards) pour avoir le montant d'argent frais (186 milliards).

Bien plus, si l'on excepte certaines émissions exceptionnelles particulièrement recherchées en raison des circonstances (emprunts de la libération, emprunt obligatoire, emprunt Pinay) les souscriptions émises dans le public ne représentent que 50 p. 100 en moyenne de l'apport général annuel. Cette proportion n'est d'ailleurs atteinte que dans le cas des certificats d'investissements qui sont assortis d'avantages fiscaux.

Depuis 1945, les proportions des souscriptions des particuliers et des entreprises dans les emprunts à long et à moyen terme ont été les suivantes:

	Milliards.	Pourcentage. des souscriptions totales.
	—	—
1945	40	64
1948	127	100
1949	123	78
1951	9	13
1952	228	83
1953	27	35
1954	73	63
1955	91	50

Les souscriptions autres que celles des particuliers et entreprises proviennent d'organismes qui dépendent plus ou moins de l'Etat: en particulier, la caisse des dépôts et consignations a fourni des fonds importants pour couvrir les opérations des H. L. M. et des groupements de sinistrés (72.500 millions en 1955). Mais les prêts consentis par la caisse des dépôts qui sont en principe des prêts à long terme conservent un caractère précaire puisque les ressources de la caisse proviennent pour la plus grande part des fonds déposés par les particuliers dans les caisses d'épargne et qui peuvent être réclamés du jour au lendemain.

Emprunts garantis par l'Etat.

Indépendamment des subventions et des prêts accordés par l'Etat, des emprunts ont été émis avec la garantie de l'Etat soit par des sociétés plus ou moins privées, soit plus souvent par diverses entreprises nationalisées ou services financiers pour leur propre compte. Ces émissions sont excellentes car elles soulagent les finances publiques en limitant l'appel des entreprises émettrices au Trésor. Elles permettent par ailleurs de mesurer la confiance du public dans ces entreprises, qui est généralement grande. Ces émissions ont produit 72 milliards en 1954 et 42 milliards en 1955.

Au reste, le produit des émissions est parfois utilisé comme dépôt des correspondants, lorsqu'il n'est pas immédiatement affecté aux investissements auxquels il est destiné.

Conséquences de la désaffection du public à l'égard des emprunts à long et moyen terme.

Alors qu'il apparaîtrait normal de financer les dépenses d'investissements par des emprunts à long et moyen terme, ce procédé s'avère très insuffisant pour mener à bien l'exécution des programmes établis. Par rapport aux dépenses d'investissements budgétaires, le financement par l'emprunt à long et moyen terme a représenté:

En 1953	12,3 p. 100.
En 1954	18,7 —
En 1955	27,5 —

Dès lors un choix s'imposait: fallait-il renoncer aux grands programmes d'équipement et de modernisation, faute de moyens pour les financer, ou recourir à d'autres procédés moins réguliers de financement ? Telle a été finalement la solution adoptée.

§ II. — *Dette à court terme.*

C'est notamment à l'emprunt à court terme que le Trésor a eu recours pour financer les programmes de travaux. L'Etat trouvait, en effet, sur le marché monétaire, des capitaux qui, en dépit de leur liquidité et des risques que de ce fait on assumait en les utilisant comme des capitaux placés à long terme, étaient disponibles et semblaient ne pas devoir être affectés à la consommation dans l'immédiat.

Au cours des dernières années la dette à court terme a comporté : les bons du Trésor et les traites de dépenses publiques.

a) Les bons du Trésor.

C'est pratiquement deux grandes sortes d'emprunts du Trésor qui sont groupés sous le terme « Bons du Trésor ».

On doit distinguer les bons sur formules et les bons en comptes courant.

Les bons sur formules recueillent l'épargne à court terme des particuliers et des entreprises. Ils se présentent actuellement soit sous forme de bons à échéance fixe à un ou deux ans, à intérêt de 3,25 ou 3,75, soit sous forme de bons à intérêt progressif d'une parfaite liquidité (trois mois) mais dont le taux d'intérêt est, naturellement pour des délais aussi courts, plus faible (à partir de 2 p. 100). Leur durée maxima est de trois ans.

Les bons en comptes courants ou bons A. B. C. sont destinés essentiellement à recueillir les liquidités des banquiers. Les titulaires des comptes courants obligatoires depuis 1945 sont les suivants: la Banque de France, les banques de dépôts, les établissements financiers, les compagnies d'assurances, les banques étrangères, la caisse des dépôts et consignations, la Société nationale des chemins de fer français.

Ainsi que cette énumération permet de le prévoir, ces bons sont souscrits avec des fonds de nature très variée: crédits bancaires, trésorerie des entreprises à caractère financier, enfin des fonds ayant une origine très diverse allant des dépôts dans les caisses d'épargne aux soldes des balances des comptes de la zone franc.

Mais quelle que soit leur origine, la nature économique de ces effets est tout à fait différente de celle des bons sur formules souscrits par le public qui sont une épargne à court terme.

Depuis septembre 1948, les banques sont obligées d'employer une proportion du montant de leurs dépôts à l'acquisition des valeurs du Trésor à court terme. Jusqu'à ces derniers mois, le système était assez compliqué. Les banques devaient maintenir intact le portefeuille des bons du Trésor qu'elles détenaient au mois de septembre 1938 et employer en bons du Trésor, 20 p. 100 de l'augmentation de leurs dépôts par rapport à cette date. La décision du conseil national du crédit de juillet dernier a aggravé l'emploi obligatoire des bons du Trésor qui pour la plupart des banques ne dépassait pas 20 à 21 p. 100 en portant uniformément à 25 p. 100 du montant de leurs dépôts l'obligation pour les banques de détenir un portefeuille de valeurs du Trésor à court terme.

La proportion des bons du Trésor n'a cessé d'augmenter depuis 1914, date de leur création sous leur forme actuelle.

DESIGNATION	1913 (A titre indicatif).	1926	1938	1945	1950	1952	1953	1954	1955
Montant des bons du Trésor	0,135	49	49	687	952	1.173	1.427	1.797	2.164
Pourcentage du montant de la dette	0,03	16,1	11,7	37,5	23	24,3	26,6	32,3	37,6
Pourcentage annuel des ressources de trésorerie	»	6,6	12,7	39,5	40,8	38,2	31,6	40,5	35,5

La courbe ascendante de la circulation des bons a d'ailleurs intéressé d'une manière à peu près égale toutes les catégories de porteurs et la proportion des souscriptions entre particuliers et secteur bancaire ne subit pas de fortes variations.

(En milliards.)

	BANQUE DE FRANCE		BANQUES		CAISSE DES DÉPOTS		BANQUES étrangères.		DIVERS AUTRES Comptes courants		BONS S. formules (publics.)		TOTAL
	Montant.	P. 100.	Montant.	P. 100.	Montant.	P. 100.	Montant.	P. 100.	Montant.	P. 100.	Montant.	P. 100.	
Fin 1945	26	3,8	218	31,7	134	19,5	18	2,6	42	6,1	249	36,2	687
Fin 1950	67	7	245	25,7	192	20,2	22	2,3	78	8,2	348	36,6	952
Fin 1952	101	8,6	256	21,8	194	16,5	18	1,5	113	9,6	491	41,9	1.173
Fin 1954	133	7,4	464	25,8	283	15,7	»	»	232	12,9	685	38,1	1.797

Ainsi que le prouvent les tableaux précédents, les bons du Trésor représentent une proportion de plus en plus importante du montant total de la dette. En 1950, cette proportion n'était que de 23 p. 100; elle est passée à 37 p. 100 en 1955, ayant augmenté de près de 66 p. 100 en cinq ans.

En 1954, en raison de la disparition des traites de dépenses publiques, pour la première fois depuis dix ans les bons du Trésor ont augmenté davantage (370 milliards) que la dette dans son ensemble (212 milliards). Le même phénomène s'est reproduit en 1955. Le montant de la circulation des bons du Trésor a augmenté de 367 milliards tandis que le total de la dette n'était accru que de 187 milliards. Ce sont les bons du Trésor qui permettent l'extinction de la dette envers l'institut d'émission, de la dette extérieure et le remboursement des traites.

Leur montant a contribué depuis 1945 à couvrir environ 40 p. 100 des charges de trésorerie. Pourtant leur proportion annuelle par rapport au financement des charges de trésorerie n'a pas augmenté depuis 1950 et on constate même une diminution assez sensible en 1953 et 1955.

Dans le domaine de la gestion de la trésorerie, le problème posé par les bons du Trésor est essentiellement le renouvellement à l'échéance et l'accroissement des souscriptions.

Parce que, pour une part importante, les bons se trouvent dans le portefeuille des banques et d'institutions financières privées ou publiques dont les disponibilités sont considérables; on ne peut pas dire qu'un problème de souscription se pose.

En revanche, intervient un problème d'échéance car la situation du Trésor finit par ressembler à celle d'une banque de dépôt sur laquelle pèse théoriquement un risque permanent de retraits massifs de la clientèle.

De ce point de vue, il est intéressant de comparer année par année les remboursements de valeurs à court terme auxquelles le Trésor a dû faire face.

ANNÉES	MONTANT DES DEMANDES de remboursement.	VARIATIONS ANNUELLES des remboursements.
1945.....	615	
1946.....	672	+ 27
1947.....	655	— 17
1948.....	681	+ 26
1949.....	799	+ 118
1950.....	739	— 60
1951.....	695	— 44
1952.....	932	+ 237
1953.....	944	+ 12
1954.....	1.081	+ 140

On constate que les remboursements se sont intensifiés durant les périodes d'inflation (1946-1948-1949) et lors des souscriptions massives à des emprunts à long et moyen terme (1952). Par contre, de 1950 à 1954, les remboursements sont minimes, une assez forte poussée étant cependant enregistrée cette dernière année.

Toutefois, même en 1954, le montant des accroissements de remboursements (140) est toujours demeuré inférieur aux accroissements des souscriptions (367).

b) Les traites de dépenses publiques.

Instituées en application de la loi et du décret du 22 octobre 1940, les traites de dépenses publiques sont des engagements de l'Etat à payer à telle date, tel montant à telle entreprise moyennant un intérêt. Elles permettaient à l'Etat de différer le payement intégral de certains marchés dont une partie plus ou moins importante était réglée par traites.

Selon les années, on a eu plus ou moins recours à ce procédé. Un décret pouvait en effet, faire varier non seulement le pourcentage des marchés payés par traites, mais encore le minimum au-delà duquel le payement pouvait avoir lieu partiellement par traites. C'est ainsi qu'en 1946 le taux est passé de 70 à 100 p. 100; à partir de 1949 il n'était plus que de 50 p. 100. Ce système s'est surtout développé à partir de 1947, en raison de la hausse des prix et en 1952 en raison de l'accroissement des masses monétaires.

Les traites de dépenses publiques ont procuré à l'Etat les ressources suivantes:

Années	Montant	Variations
1945.....	36	+ 36 milliards.
1946.....	100	+ 64 —
1947.....	147	+ 47 —
1948.....	211	+ 64 —
1949.....	172	— 39 —
1950.....	145	— 27 —
1951.....	207	+ 62 —
1952.....	347	+ 140 —
1953.....	346	— 1 —
1954.....	246	— 100 —
1955.....	89	— 157 —

Depuis le 1er juillet 1955 elles ont été supprimées et sont progressivement remboursées.

Ce système qui a pu être au début considéré comme un procédé facile de trésorerie a eu des inconvénients certains.

Si les traites correspondaient bien à un accroissement d'activité, elles constituaient cependant une anticipation de richesses et par conséquent provoquaient une expansion du crédit. De plus, les entreprises faisant la plupart du temps escompter leurs traites aux banques, celles-ci assimilaient dans leur portefeuille ces effets aux bons du Trésor.

D'ailleurs, la réglementation des comptes courants assimile les traites de dépenses publiques aux bons du Trésor. Les traites et les bons constituent ensemble les effets publics en comptes courants.

On ne peut donc dissocier les traites et les bons sans fausser les comparaisons sur l'importance des comptes courants aussi bien entre les différents titulaires à un moment donné que dans le temps, une diminution de la circulation des traites entraînant généralement une augmentation de la circulation des bons et réciproquement.

§ III. — *Emprunts extérieurs.*

A plusieurs reprises, lorsque les ressources intérieures ne pouvaient suffire à combler le déficit budgétaire, les gouvernements ont dû avoir recours aux emprunts extérieurs.

La dette extérieure est contractée à l'égard de créanciers situés juridiquement — sinon toujours physiquement — à l'étranger, et elle est stipulée remboursable en des monnaies autres que la monnaie nationale. Elle peut être contractée soit auprès de gouvernements étrangers soit auprès d'établissements privés.

Les emprunts extérieurs présentent l'avantage d'apporter au pays en difficulté de l'argent frais en devises appréciées, puisqu'il provient de pays exportateurs de capitaux. Ainsi, ils peuvent permettre au gouvernement emprunteur non seulement de combler l'écart entre ses recettes et ses dépenses, mais de financer un contingent d'importations. Ils peuvent être également un des moyens employés pour combattre l'inflation.

Lorsqu'un Etat ne traverse qu'une crise passagère, un emprunt à l'extérieur est donc susceptible de donner une impulsion nouvelle à l'économie et de rétablir la situation.

Cependant la charge assumée avec un emprunt souscrit en monnaie étrangère et en monnaie forte s'avère lourde pour les années à venir.

A l'inverse de la dette intérieure, qui peut s'analyser comme une redistribution du revenu national allant des contribuables aux détenteurs de fonds d'Etat, le service d'une dette extérieure représente toujours une amputation du revenu national.

Au moment où l'emprunt a été conclu, le pays emprunteur a vu son revenu national augmenté du montant mis à sa disposition par le pays prêteur; lors du remboursement, cette prestation accrue du montant des intérêts doit être restituée, au moyen d'un transfert de biens réels, que ce soit par la cession d'une partie de l'encaisse or, ou plutôt par des exportations non compensées soit dans le pays créancier lui-même, soit dans un pays tiers.

La charge d'une dette extérieure est donc plus lourde pour l'économie que celle de la dette intérieure et ne peut être réduite par un rajustement monétaire. Au contraire, une dévaluation, si elle n'est pas accompagnée de la dévaluation des monnaies des pays créanciers, réévalue le montant de la dette.

Presque inexistante en 1938 puisqu'elle se montait à 6,8 milliards, soit 1,6 p. 100 de la dette totale; en 1944, avec 5,8 milliards, elle ne représentait plus que 0,3 p. 100 de cette dette.

Elle a ensuite beaucoup augmenté, la pénurie de dollars avant la mise en place du plan Marshall ayant contraint le Gouvernement à emprunter entre 1944 et 1947 pour satisfaire à la fois la nécessité de la reconstruction et celle de la consommation. Après avoir atteint en 1949-1950 près du tiers de la dette totale, elle a diminué progressivement mais occupe encore une place importante (près de 18 p. 100) de notre dette totale. Calculée en francs 1938, la dette extérieure en 1955 correspond à 41,5 milliards, soit un montant six fois plus élevé en valeur relative que la dette extérieure en 1938.

La diminution de la dette extérieure enregistrée depuis 1950 a porté surtout sur l'amortissement des avances consenties en mobilisation de contrats *off shore* par l'Export-Import Bank et des remboursements d'emprunts aux banques américaines.

Malheureusement, la part de la dette à long terme et des crédits ou avances des gouvernements étrangers n'a pas connu une courbe aussi favorable; le pourcentage actuel semble trop élevé et devrait être diminué au cours des années à venir afin de ne faire peser aucune hypothèque sur le Trésor.

Charge annuelle de la dette extérieure.

La charge de la dette extérieure, de 200 millions de francs en 1938, est passée à 25,2 milliards en 1951; 25,6 milliards en 1952; 26 milliards en 1953; 24,7 milliards en 1954; 23 milliards en 1955 (soit 930 millions de francs en francs 1938).

Elle tend à décroître, comme la dette elle-même, depuis 1953 (11 p. 100 de la charge annuelle de la dette publique).

Sans être exagérée, la dette extérieure est assez importante et constitue une charge non négligeable. Elle ne devrait donc être augmentée qu'en cas de nécessité absolue et réservée à des besoins essentiels.

Bien que les dettes à garantie de change et les emprunts indexés soient des dettes intérieures et ne comportent pas pour la balance des comptes de la nation les mêmes inconvénients que les dettes extérieures, certains membres de la commission des finances estiment que de tels emprunts font peser des charges très importantes sur le Trésor public et que cette question meriterait d'être examinée dans son ensemble.

§ IV. — *Les avances de la Banque de France.*

L'origine des avances permanentes de l'institut d'émission à l'Etat remonte au traité du 10 juin 1857, passé entre le Trésor public et la Banque de France. Ce traité portait l'engagement pour la Banque de France de faire au Trésor des avances au fur et à mesure de ses besoins jusqu'à un certain plafond, en contrepartie des avantages qui résultaient pour elle de ce qu'elle recevait en compte courant les encaisses disponibles du Trésor.

Depuis 1857, les avances permanentes sont inscrites au bilan de la Banque sous la rubrique « Prêts sans intérêt à l'Etat ». En 1928, l'avance permanente avait été fixée à 3,2 milliards. La convention du 12 novembre 1938 la porta à 10 milliards, celle du 27 mars 1947 à 50 milliards.

Par ailleurs, la Banque fut amenée à consentir des avances provisoires qui devaient permettre de faire face aux décalages de courte durée entre les ressources et les charges courantes de la trésorerie. Le plafond des avances provisoires fut relevé à plusieurs reprises à partir de 1914.

En août 1939, la dette envers la Banque de France était au total de 36 milliards environ, soit 8,6 p. 100 de la dette totale.

Les charges de la guerre et de l'occupation multiplièrent les recours aux avances de la Banque de France. Des avances provisoires spéciales pour frais d'occupation durent même être consenties.

Entre le 25 août 1940 et le 20 juillet 1944, les avances provisoires extraordinaires accordées à l'Etat avaient accru la dette envers l'institut d'émission de 426 milliards. Tandis que le total de la dette n'augmentait que de trois fois et demi, ce poste de la dette était multiplié par 10 et représentait 29 p. 100 de la dette totale.

Les années 1945 et 1946 ont encore marqué une assez forte proportion de tirages du Trésor sur le compte d'avances de la Banque de France, dont les plafonds ont dû être relevés à quatre reprises au cours de l'année 1947. L'augmentation des avances au cours de ces années s'explique dans une large mesure par les remboursements de bons du Trésor. Le recours aux avances se stabilisa au cours des années qui suivirent et même certains remboursements furent effectués, mais en 1953, 228 milliards d'avances nouvelles durent être accordées. En 1954, les avances passèrent de 880 à 815 milliards, soit une diminution de 65 milliards due pour 60 milliards au remboursement des avances spéciales consenties par la convention du 11 juillet 1953. En 1955, le remboursement a continué et a été de 111 milliards. Au cours des neuf premiers mois de l'année 1956, il a été de 83 milliards, l'avance de 228 milliards consentie en 1953 étant totalement remboursée.

Part de la dette envers les banques d'émission.

ANNÉES	DETTE envers les instituts d'émission.	VARIATION d'une année à l'autre.	POURCENTAGE de la dette totale.	POURCENTAGE de la dette intérieure.
1938.....	36,1	»	8,6	8,7
1944.....	486	»	28,9	29
1945.....	476	— 10	26	26,1
1946.....	534	+ 58	24,3	27
1947.....	665	+ 131	26,6	31,4
1948.....	744	+ 79	21,8	30,4
1949.....	772	+ 28	19,8	28,3
1950.....	675	— 97	16,3	23,7
1951.....	669	— 6	15,6	22,1
1952.....	652	— 17	13,4	18,2
1953.....	880	+ 228	16,4	21,3
1954.....	815	— 65	14,6	18,3
1955.....	704	— 111	12,2	14,8

La situation manifeste donc une tendance à l'amélioration qui est d'autant plus nette si l'on considère que, sur le total de la dette, 426 milliards représentent des avances provisoires extraordinaires à l'Etat accordées du 25 août 1940 au 20 juillet 1944.

Si l'on mettait à part cette charge, la dette envers l'institut d'émission se serait élevée seulement à 278 milliards en 1955. En confrontant ce chiffre avec la dette correspondante de 1938, on obtient les résultats suivants:

	DETTE envers les instituts d'émission en 1938.	DETTE envers les instituts d'émission en 1956 (abstraction faite des avances extraordinaires pour frais d'occupation).
Montant, en milliards de francs 1938	36	11,3
Pourcentage dette ..	8,5	4,8

Mis à part les « frais d'occupation », la dette envers l'institut d'émission est donc minime et accuse même une très sensible diminution par rapport à notre dette en 1938.

§ V. — *Dépôts des correspondants.*

L'utilisation des dépôts des correspondants constitue un procédé de trésorerie qui n'est pas nouveau (en 1938, il comptait pour 6 milliards, soit 1/9 des ressources de trésorerie) mais dont on ne peut dire qu'il rentre dans les procédés classiques de financement des charges de la trésorerie.

Il consiste pour l'Etat à utiliser, pour faire face à ses échéances, les dépôts de fonds effectués par certains organismes pour lesquels le Trésor joue le rôle de caissier.

On distingue, parmi les « correspondants »:

— les particuliers: par ce terme, on entend les consignations ou les reliquats conservés par les comptables du Trésor à l'occasion d'opérations effectuées pour le compte de particuliers;

— les organismes à caractère économique: P. T. T., service des poudres et essences, radiotélévision française, Imprimerie nationale, S. N. C. F., service des alcools, office national interprofessionnel des céréales;

— les organismes à caractère administratif: budget annexe des prestations familiales agricoles, Légion d'honneur, ordre de la Libération, monnaies et médailles, caisse autonome d'amortissement, office des changes, caisse des invalides de la marine, collectivités administratives et collectivités locales métropolitaines;

— les organismes à caractère d'intermédiaire financier: caisse nationale d'épargne, caisse des dépôts et consignations, crédit national, caisse nationale de crédit agricole, caisse centrale de la France d'outre-mer, crédit foncier;

— les organismes d'outre-mer: collectivités administratives d'outre-mer.

Sans vouloir modifier cette classification qui a cours depuis plusieurs années, certains membres de la commission des finances ont fait observer que le contenu des diverses rubriques ne semblait pas répondre à une définition commune.

Les variations des dépôts des correspondants ont été depuis 1938 en augmentation quasi constante et représentent une part de plus en plus importante dans l'ensemble des ressources de trésorerie. En 1955, ces dépôts ont représenté plus du quart des ressources de trésorerie.

ANNÉES	SOLDE DES VARIATIONS des dépôts des correspondants.	POURCENTAGE par rapport à l'ensemble des ressources de trésorerie.
1938.....	6	10,9
1945.....	56	16,6
1947.....	74	30,9
1950.....	114	25,3
1953.....	184	22,9
1954.....	210	22,9
1955.....	278	26,9

Si l'on calcule en francs constants, on s'aperçoit d'ailleurs que l'appel aux correspondants était à peine plus élevé en 1953 qu'en 1938 (7,5 milliards de francs 1938).

Par contre, il a été plus important en 1955 (11,4 milliards de francs 1938) et le sera sans doute encore davantage en 1956.

Les différents correspondants entrent d'ailleurs pour des sommes très variables dans ce total.

Le tableau ci-après donne les variations des comptes des différents correspondants du Trésor au cours des trois dernières années:

	1953		1954		1955	
Particuliers		23		21	— 25	
Organismes à caractère économique.....		121		68		88
Organismes à caractère administratif...		59		70		69
Organismes à caractère d'intermédiaire financier	— 36			69		111
Organismes de l'outre-mer et de la Sarre..		17	— 18			35
Total des dépôts des correspondants...	— 36	220	— 18	228	— 25	303

Malgré les variations, on constate que ce sont les organismes à caractère économique et les « intermédiaires financiers » qui sont les meilleurs « pourvoyeurs de fonds ». Les organismes administratifs fournissent également des sommes importantes en raison de l'existence dans cette catégorie d'établissements comme l'office des changes, la caisse autonome d'amortissement et surtout les communes et les départements.

Il convient d'insister sur l'importance de ce procédé de financement qui n'est possible qu'en raison du rôle bancaire assumé en France par le Trésor et qui ne se retrouve pas dans les pays étrangers. On aboutit à confondre en une caisse unique tous les fonds disponibles quelles que soient leur origine et leur affectation et à les utiliser au fur et à mesure des besoins.

Si l'Etat assume des charges qui dans les autres nations sont directement financées par le crédit privé (constructions, prêts divers), il est aidé dans cette tâche par le fait même qu'il peut disposer de fonds plus importants.

***

Cette étude des différents procédés de financement des charges de trésorerie permet de dégager deux idées essentielles:

a) La désaffection des emprunts à long et à court terme, placés dans le public, est principalement causée par la crainte d'une manipulation monétaire.

La faveur dont jouissent les emprunts indexés et en particulier de ceux basés sur l'or, en est la preuve évidente. La progression lente mais constante de ces emprunts depuis 1950 est le test de la confiance d'une certaine partie des épargnants.

Les emprunts à court terme souscrits par les particuliers et qui sont en proportion constante, témoignent surtout de la proportion quasi invariable des disponibilités. Ce ne sont pas tellement des économies qui sont ainsi placées que des fonds dont commerçants et industriels peuvent avoir besoin et qui rapportent un intérêt;

b) Les explications précédentes ont fait apparaître que les ressources de Trésorerie sont cherchées plus auprès des organismes de crédit que des particuliers. A cet égard, il faut souligner combien les termes: long, moyen, court terme, dépôts des correspondants sont maintenant périmés. Des fonds provenant de la même origine peuvent être selon les époques et les circonstances, utilisés à telle ou telle fin, mais dès qu'ils entrent dans une des caisses publiques ou ayant un rapport avec l'Etat, ils servent à financer les besoins du Trésor, sans qu'il soit nécessaire de recourir au vieux procédé des avances de la Banque de France.

Cette constatation ne doit d'ailleurs pas étonner ni encore moins effrayer ou scandaliser. A partir du moment où l'Etat fait un grand nombre d'opérations qui pourraient (et pour certains devraient) être effectuées par des organismes privés ou semi-publics, il est normal qu'il utilise tous les fonds mis à sa disposition.

DEUXIEME PARTIE

CONSEQUENCES

CHAPITRE Ier

Conséquences du déficit.

Le principe de l'équilibre budgétaire qui fut pendant longtemps une donnée essentielle des finances publiques a toujours une profonde résonance dans l'opinion. On estime bien souvent que le budget de l'Etat doit être réglé comme celui d'un particulier et que tout déficit implique une mauvaise gestion de la part des gouvernements. Bien plus, les théoriciens de l'école classique ont enseigné pendant longtemps que le déficit avait une influence prépondérante et directe sur la stabilité de la monnaie.

Mais ces différentes critiques ont depuis plusieurs années perdu une partie de leur acuité. De nombreux économistes modernes estiment que les conséquences signalées ne sont pas inéluctables et même soutiennent que tout déficit ne doit pas être nécessairement banni.

Ce sont les différentes applications de ces idées à la situation actuelle du budget français qui vont être maintenant étudiées.

SECTION I. — LE DÉFICIT A-T-IL UNE INFLUENCE SUR LA STABILITÉ DE LA MONNAIE ?

§ I. — *Les théories.*

Après la guerre de 1914-1918, la liaison entre déficit et inflation a semblé inévitable. Encore actuellement, cette crainte, manifestée par de nombreuses personnes, est profondément ancrée dans le public.

En effet, la cessation des payements de l'Etat est rarement envisagée. On pense plutôt que la différence entre le montant des recettes et des dépenses exigera l'impression de nouveaux billets.

Par suite, la théorie quantitative de la monnaie la plus élémentaire montre que la mise en service de moyens de payement supplémentaires sans augmentation corrélative de biens consommables entraîne l'inflation. Les économistes classiques estimaient d'ailleurs que l'inflation résultant du déséquilibre budgétaire était particulièrement dangereuse, car il leur semblait qu'elle avait tendance à s'accroître d'elle-même. Selon eux, la hausse des prix entraînerait l'augmentation des dépenses publiques, d'où l'accroissement du déficit, donc la nécessité de recourir à une nouvelle émission de monnaie. C'était le phénomène de la « spirale inflationniste » ou du « cycle infernal » (1).

Mais depuis une vingtaine d'années, des analyses précises faites sur ce sujet démontrent que les conséquences ne sont pas inéluctables et qu'il n'existe pas une corrélation absolue entre déficit budgétaire et inflation.

Déficit budgétaire et pression inflationniste ne seraient donc pas obligatoirement la conséquence l'un de l'autre.

Il est incontestable qu'un déficit cumulé de la balance des comptes, ou un cours des changes très défavorable, exerce une action inflatoire au moins égale sinon supérieure au déficit du budget ou à une importante dette publique qui en est la conséquence.

Certes, le déficit facilite la mise en œuvre du processus inflatoire en ce sens qu'il distribue des moyens de payement supplémentaires à certaines personnes. Mais reste à savoir comment ces moyens de payement seront utilisés: investissements, épargne, achat de biens de consommation, spéculation contre la monnaie nationale, et dans quel but ce déficit a été admis: dépenses de fonctionnement trop élevées, nécessité de reconstruction, volonté de développer des investissements, lutte contre le déficit de la balance des comptes.

(1) Voir sur cette question M. Duverger: « Institutions financières ».

Dans certains cas, en effet, le déficit budgétaire peut être un des aspects de la lutte contre l'inflation. Au cours de ces dernières années, le Gouvernement français n'a pas hésité, malgré un déficit budgétaire important, à aider les exportations dans le but de faciliter le retour de devises.

Quoi qu'il en soit, l'augmentation des dépenses de l'Etat non récupérables par l'impôt se traduira le plus souvent en augmentation de pouvoir d'achat. Mais, ainsi que l'indiquaient les économistes classiques, l'inflation ne commencera à jouer que si les moyens monétaires de consommation sont augmentés sans accroissement corrélatif des biens consommables. Par contre, si le revenu national s'est accru et si la production de biens consommables a augmenté, il n'y aura pas d'inflation.

Le déficit ne conduit donc pas nécessairement à l'inflation s'il aboutit à l'augmentation du revenu national.

Au reste, le raisonnement qui précède s'entend du financement du déficit par des émissions de billets.

Mais, d'une part, le financement du déficit ne s'effectue pas forcément par l'émission de billets. Il peut résulter soit de l'emprunt soit de nombreux autres procédés que les Etats modernes ont multipliés au cours de ces dernières années comme il a été indiqué dans la première partie de ce rapport.

D'autre part, a contrario, de nombreux exemples montrent que bien souvent, les émissions de monnaie ont été les conséquences d'autres influx que le déficit lui-même.

Enfin, constatation de fait, dans la période de grande récession économique des années 1930-1934, les déficits budgétaires d'un ordre voisin de 50 p. 100 du total du budget et une masse monétaire d'un volume sans précédent n'ont pas empêché l'effondrement des prix tant il est vrai que la théorie quantitative de la monnaie ne s'applique qu'à la monnaie distribuée en vue de la consommation. Or, à cette époque, le chômage restreignait le pouvoir d'achat dans une plus grande mesure que le déficit budgétaire ne l'augmentait.

Comme il ne faut pas considérer le budget d'un Etat de façon statique mais de manière dynamique, on peut admettre que dans l'hypothèse où les ressources permanentes s'accroissent avec le développement économique, un déficit même permanent peut aboutir in fine à un régime économique permanent en équilibre.

Mais pour que cette conclusion heureuse intervienne, il faut que plusieurs conditions soient réalisées:

1. — Tout d'abord, la production doit en théorie augmenter plus vite que les dépenses de l'Etat. Généralement, l'augmentation des dépenses est due aux efforts d'investissement (crédits de payement) qui auront peut-être entraîné le déficit du budget. Mais l'influence de ces investissements doit pouvoir se faire assez rapidement sentir sous peine que la deuxième condition ne soit plus réalisée (1);

2. — L'opinion ne doit pas avoir le sentiment que la corrélation entre le déficit et le phénomène inflationniste est inévitable car c'est sur une telle psychose que pourraient se développer les achats massifs et les mouvements spéculatifs déclenchant bientôt une inflation dans laquelle le déficit du budget aurait été simplement le support psychologique.

§ II. — Les faits.

A cet égard, il convient de rechercher quelle est actuellement la situation en France.

I. — Le revenu national au coût des facteurs qui était de 10.540 milliards en 1952, est passé à 12.252 milliards en 1955, soit une augmentation de 16 p. 100 environ, tandis que les dépenses budgétaires passaient dans le même temps de 3.284 milliards à 3.643 milliards et les dépenses budgétaires et extra-budgétaires de 3.664 à 4.144 milliards (2) soit une augmentation respective de 9,9 p. 100 et 13,1 p. 100.

Durant la même période le déficit budgétaire était passé de 398 à 443 milliards et l'impasse de 723 à 767 milliards.

Le revenu national s'accroissant plus que les dépenses et son augmentation nette étant plus importante que celle du déficit budgétaire, celui-ci ne compromet donc pas la stabilité de la monnaie.

(1) L'obligation d'une augmentation de la production plus importante que l'augmentation des dépenses de l'Etat a été contestée par certains membres de la commission des finances qui ont insisté au contraire sur les conséquences favorables d'une amélioration du pouvoir d'achat (exemple: augmentation de salaires en 1953).

(2) Y compris les dépenses de la C. A. R. E. C. réglées par remise de titres.

La situation sera vraisemblablement identique en 1956. Certes, ainsi qu'il a été indiqué dans la première partie du rapport, les dépenses vont augmenter très sensiblement et une impasse de plus de 1.000 milliards est à envisager. Les difficultés dues aux circonstances atmosphériques et aux rappels de jeunes travailleurs ont fait craindre un ralentissement du rythme d'accroissement. Or, les premières indications laissent à penser que le revenu national s'accroîtra au cours de cette année dans des proportions très voisines de celles de l'année 1955.

II. — Par ailleurs, il a été beaucoup parlé au cours du premier semestre d'une progression des disponibilités monétaires totales ainsi que d'une forte réduction des réserves de change inscrites aux divers postes de la situation de la Banque de France.

Entre le 1er janvier et le 30 juin 1956, le montant des disponibilités monétaires est passé de 6.169 milliards à 6.181 milliards, soit une progression de 112 milliards. Cette augmentation provient de l'accroissement des dépôts à vue dans les banques et des dépôts aux comptes chèques postaux.

Par ailleurs, les postes du bilan de la Banque de France reflètant les mouvements de l'or et de devises ont marqué durant les six premiers mois de cette année une régression sensible de 97 milliards (598 milliards au 30 juin 1956 contre 695 milliards au 31 décembre 1955), régression qui s'est accrue durant les trois mois d'été (544 milliards au 27 septembre 1956).

En outre, il n'est pas niable que des organismes réescompteurs de crédit à moyen terme ont présenté au cours de ces derniers mois une quantité assez sérieuse d'effets publics à l'institut d'émission, faisant ainsi bénéficier l'Etat de leurs possibilités de trésorerie. Selon le compte rendu des opérations de la Banque de France pour l'exercice 1955, l'Etat aurait bénéficié, au cours des six premiers mois de 1956, d'un financement direct ou indirect de cette nature d'environ 100 milliards de francs, alors que le même établissement estime que ces concours avaient fléchi du même montant de 100 milliards pendant le premier semestre de l'année 1955.

Ainsi le portefeuille d'escompte de la Banque de France, qui était de 1.286 milliards au 31 décembre 1955, est passé à 1.565 milliards au 20 septembre 1956.

Enfin, il convient de rappeler la décision du Conseil national du crédit de juillet dernier portant à 25 p. 100 du total de leurs dépôts le montant des valeurs du Trésor à court terme détenues par les Banques.

Mais cet accroissement de disponibilités monétaires et cette diminution de devises et d'or ne doivent pas être considérés comme un symptôme d'inflation, car ils offrent des contreparties suffisantes :

Les crédits à l'économie financés par le système bancaire ont atteint pour le seul deuxième trimestre 178 milliards (contre 3 pendant le deuxième trimestre 1955) dont 132 milliards de crédit à court terme (au lieu de 66 milliards) et 46 milliards de crédits à moyen terme (contre une diminution de 63 milliards l'an dernier).

Les avances spéciales de la Banque de France à l'Etat, résultant de la convention du 11 juillet 1953, qui étaient à l'origine de 228 milliards et qui représentaient encore 60 milliards au 1er janvier 1956, ont été totalement remboursées.

Enfin, la diminution des réserves d'or et de devises a été en partie compensée par le remboursement de la dette étrangère. En juin, ce règlement a été de 25 milliards.

Tant par la comparaison avec le revenu national que par les résultats de l'exécution du budget, il ne semble donc pas que le déficit monétaire puisse avoir dans les circonstances actuelles une influence au point de vue quantitatif sur la stabilité de la monnaie. Mais il faut tenir le plus grand compte de l'influence du facteur psychologique et des causes d'ordre politique.

Section II. — Le déficit doit-il être admis ?

Après avoir constaté que le déficit n'entraînait pas forcément l'inflation, et avoir ainsi limité ses conséquences et apprécié ses dangers, il faut se demander si, conformément à la théorie classique, le déficit doit être résorbé à tout prix ou au contraire peut être temporairement admis en raison des avantages qu'il peut comporter dans certaines limites et circonstances.

Jusqu'en 1935, les gouvernements français ont fait tous leurs efforts pour présenter un budget en équilibre et si possible même en excédent.

Pendant longtemps on pensa qu'en cas de menace de déficit, il fallait comprimer les dépenses en recourant à la déflation financière.

Au sens budgétaire du mot, la déflation se traduit par une diminution des dépenses publiques ou du moins l'arrêt de leur augmentation afin de mettre le montant des dépenses en harmonie avec le niveau des impôts et de permettre des prélèvements fiscaux notamment sur le revenu des capitaux.

Dans l'esprit de ses promoteurs, la déflation doit exercer une influence sur la conjoncture tant par la baisse des prix qu'elle doit provoquer que par l'ambiance psychologique favorable qu'elle doit créer. Au reste, un telle expérience s'appuyait sur un autre postulat de la théorie classique, suivant lequel un choix doit être fait entre l'investissement et la consommation : la diminution de la consommation apparaissant comme favorable à l'accumulation de capitaux, et l'accroissement de la consommation étant un handicap pour les investissements et, d'une façon plus générale, le progrès technique.

A l'inverse de cette théorie, certains préconisaient la méthode monétaire de la dévaluation, qui, par la hausse modérée des prix et l'amoindrissement de la charge de la dette, devait favoriser la reprise économique et l'équilibre budgétaire.

Cette primauté du financier sur l'économique conduisit à des difficultés qu'analysèrent certains économistes et en particulier lord Keynes. Ni les déflations ni les dévaluations n'ont permis durant la crise des années 1930 l'ajustement des recettes aux dépenses.

Aussi, à partir de 1935-1936, de nombreux pays estimèrent qu'il convenait de poursuivre la réalisation de l'équilibre budgétaire dans un cadre moins étroit que celui de l'annualité, et que le déficit pouvait constituer un moyen de développer l'expansion économique, et même plus ambitieusement de résoudre les crises.

Certains firent valoir à ce moment que l'augmentation des dépenses budgétaires et la diminution des barèmes fiscaux seraient favorables au réveil de l'initiative et aux investissements. Lord Keynes revisa la théorie classique sur les investissements et démontra que l'épargne et l'investissement ne vont pas forcément de pair. S'il se forme une réserve d'épargne qui s'accumule sans que quelqu'un se décide à l'investir, il se produit une « spirale descendante » de l'activité dont le chômage est la conséquence. Lorsqu'il y a « réserves accumulées et inemployées », l'Etat se doit donc de capter par l'emprunt ces ressources et de les dépenser jusqu'au moment où l'économie tournera à plein rendement. Cette théorie économique se complétait d'ailleurs par une augmentation de la politique des transferts. Comme il est prouvé, disaient les économistes, que « l'épargne ne se traduit pas toujours par des investissements, qu'elle peut être à l'origine de ressources stériles, ne faut-il pas sinon niveler les revenus, du moins atténuer par l'impôt progressif l'écart entre les gros et les petits revenus ».

Des économistes de l'école keynesienne vont jusqu'à soutenir qu'en augmentant ses dépenses au delà de ses ressources budgétaires normales, l'Etat peut accroître le revenu national (1). Certains membres de la commission des finances ont d'ailleurs formulé des réserves sur cette dernière proposition, estimant qu'il serait au minimum nécessaire de définir exactement la notion de revenu national.

Au reste, il convient de ne pas adopter de façon absolue une telle théorie, ni surtout penser que le déficit ne conduisant pas nécessairement à l'inflation et pouvant même avoir des conséquences heureuses, doit être admis dans n'importe quelle circonstance. Ce n'est que lorsque les fins supérieures poursuivies par l'Etat ne peuvent se concilier avec un budget en strict équilibre, que temporairement le déficit peut et même doit être supporté.

Mais cette admission est fonction des circonstances économiques et plus particulièrement de l'état du marché du travail.

Certains affirment que les théories admettant le déficit produisent surtout des conséquences heureuses en période de sous-emploi. Ils rappellent que la notion du plein-emploi avec ses résultats sociaux et économiques était le but des efforts des économistes keynesiens.

Mais à partir du moment où le plein-emploi est atteint, ce qui est pratiquement le cas en France actuellement, et que la production a des difficultés à s'accroître, le déficit budgétaire ne va-t-il pas être un facteur d'inflation et ne doit-il pas être banni ?

(1) Voir sur ces différentes théories Laufenburger. Précis d'économie et de législation financière. Tome III : Budget et Trésor.

Une telle question supposerait une réponse affirmative dans la mesure où ce déficit serait occasionné par un accroissement des dépenses de fonctionnement et plus précisément par une augmentation de la demande de biens de consommation. Le plein-emploi étant par hypothèse atteint, et la masse des biens de consommation ne pouvant augmenter, toute nouvelle demande serait inflatoire.

Mais si, par contre, le déficit vise par divers procédés à accroître le revenu national, comme il a été indiqué dans la section précédente, la production de biens de consommation doit augmenter dans un plus ou moins bref délai et le déficit ne doit donc pas être nécessairement banni même dans cette hypothèse.

Il n'en reste pas moins que cet équilibre doit être recherché, dans l'hypothèse de plein-emploi, de façon particulièrement impérieuse.

Il en va de même lorsque pour diverses raisons, il devient difficile d'élargir la production, d'augmenter les importations et de restreindre les exportations. Certains craignent alors que le déficit budgétaire dans la mesure où il ne concourt pas rapidement à l'augmentation du revenu national réel n'exerce qu'une pression très forte sur la monnaie et les prix.

L'abandon du strict équilibre budgétaire annuel, redouté pendant une si longue période et accepté ensuite partie par nécessité, partie pour des raisons précises et impératives ne doit pas signifier un relâchement dans la gestion des finances publiques.

Aussi convient-il maintenant d'examiner si les dépenses des budgets de ces dernières années répondent à cet impératif, et dans quelle mesure, n'étant pas directement affectées à l'augmentation du revenu national, elles doivent être allégées.

SECTION III. — LIMITES DU DÉFICIT

A la lumière des précédentes explications, il convient de reprendre les différentes rubriques dont l'analyse a été effectuée dans la première partie de ce rapport et de se demander, compte tenu de la situation économique actuelle, dans quelle mesure ces dépenses sont indispensables, quelle est leur rentabilité et quels sont les secteurs où des économies pourraient être réalisées.

§ I. — *La charge de la dette.*

La charge de la dette, qui n'atteint d'ailleurs pas encore une proportion considérable dans les dépenses de l'Etat, est le type même de la dépense de transfert improductive au point de vue économique. Toutefois, autant on peut espérer qu'elle n'augmentera pas dans des proportions trop importantes au cours des prochaines années, autant les dépenses actuelles doivent être considérées comme inéluctables. Sans négliger les les efforts de la C. A. (1) qui par d'excellents moyens techniques a procédé à des consolidations ayant permis d'alléger les charges du Trésor, on doit constater que depuis 1920 le plus sérieux allégement de la dette a résidé dans les dévaluations.

Or, une telle formule est profondément regrettable car elle atteint une quantité de porteurs qui ont eu confiance dans l'Etat et constitue une renonciation aux engagements pris. En raison du caractère des fonds publics et de l'obligation qui est faite quelquefois d'y recourir, la faillite monétaire des engagements de l'Etat est la cause des plus graves troubles sociaux, et dans les circonstances présentes, on peut craindre que la dévaluation ne provoque une relance formidable de l'inflation.

Au surplus, actuellement, une mesure de dévaluation serait injuste.

Depuis 1952, l'Etat ou les collectivités publiques ont émis un certain nombre d'emprunts indexés. Si l'Etat ne remplissait pas ses engagements à l'égard des porteurs de ces titres, il commettrait un véritable abus de confiance. Mais, par contre, si la clause d'indexation jouait, deux conséquences également importantes en découleraient:

1° La charge de la dette ne serait pas diminuée proportionnellement à la dévaluation du franc, comme elle pouvait l'être antérieurement. Actuellement, sur une dette totale d'environ 4.400 milliards, l'Etat a émis des emprunts indexés d'un montant total de 600 milliards, et les collectivités publiques (S. N. C. F., E. D. F.) dont l'Etat finance le déficit, ont émis pour leur part 200 milliards d'emprunts indexés. La charge relative de ces emprunts se trouverait donc, d'une façon ou d'une autre, inchangée, leur charge absolue augmentant;

2° Quelle que soit la valeur juridique des arguments, il y aurait une trop grande disparité de situation entre les porteurs d'emprunts indexés et d'emprunts ordinaires. Les victimes seraient les porteurs qui ont fait confiance à l'Etat avant 1952, à une période où les épargnants étaient assez souvent réticents, ou ceux qui ont souscrit depuis 1952 dans des conditions normales.

On peut même se demander si le mouvement d'opinion qui accompagnerait cette disparité n'obligerait pas le Gouvernement à prendre des mesures compensatoires en faveur de ces porteurs, ce qui aurait pour résultat d'atténuer considérablement le « bénéfice » de la dévaluation.

§ II. — *Dépenses de fonctionnement des services.*

On a vu dans la première partie que la part des dépenses de fonctionnement par rapport aux dépenses budgétaires totales et au revenu national demeurait en proportion assez constante et ne suivait pas l'augmentation des dépenses résultant de l'intervention de l'Etat dans la vie économique. Il ne faut pas oublier en effet qu'une des principales causes de l'augmentation en valeur absolue des dépenses de fonctionnement des services de l'Etat est constituée par les dépenses d'enseignement (conséquence normale de la natalité et de l'élévation de la culture en France) et de travaux publics (routes, aérodromes) nécessités par l'accroissement de l'activité économique.

Certes, des compressions sont possibles. Mais il faut éviter les évaluations exagérées en cette matière et mettre en garde l'opinion publique contre une tendance facile à grossir des faits qui, sur un budget total de cette importance, sont fâcheux mais relativement minimes.

Les grosses masses de dépenses concernent des activités qui ne peuvent être sérieusement réduites (enseignement, travaux publics, postes, télégraphes et téléphones, police, armée) et les « économies » risquent de n'avoir dans les autres domaines qu'une portée assez minime. Elles sont souhaitables mais il ne faut pas en attendre des sommes trop importantes.

Au reste, la diminution massive de ces dépenses, inapplicable au demeurant, appellerait toutes les critiques adressées à des mesures déflationnistes et risquerait de se heurter aux mêmes difficultés qu'en 1934.

La véritable réforme administrative dont on parle tant est peut-être moins une question de crédits mal employés qu'un problème de méthode politique et de modification des structures.

On peut se demander également s'il ne conviendrait pas de refondre les textes législatifs ou réglementaires inutiles ou inadaptés aux circonstances présentes.

Tant que ces textes existeront, il faudra des services pour les appliquer et la réduction trop sensible du nombre des agents ne ferait bien souvent que rendre les formalités plus longues et, partant, accroître la gêne et l'énervement des usagers et des contribuables.

§ III. — *Dépenses de transfert.*

Il a été fait dans la première partie du rapport une différence entre les dépenses de transferts productifs et non productifs qu'il convient de reprendre ici.

A. — Dépenses des transferts non productifs.

Il est très délicat de porter un jugement de valeur objectif sur ces dépenses qui ont des répercussions politiques certaines. Ainsi qu'il a été exposé plus haut, ces dépenses consistent à prélever une partie des ressources de certains contribuables et à les distribuer à d'autres individus ayant moins de revenus.

Cette politique du « filtre » a une très grande importance, non seulement au point de vue social de la distribution des revenus et du bouleversement des classes qui peut en résulter, mais encore au point de vue de la conjoncture économique. Lorsque l'économie a une tendance à la baisse, il est certainement très opportun de donner un pouvoir d'achat sup-

(1) Caisse d'amortissements.

plémentaire à des personnes qui, malgré leurs désirs, n'auraient pu acheter certains produits. Même si le déficit budgétaire doit être légèrement accru par suite du payement de ces allocations, cette redistribution de revenus offre au point de vue économique de grands avantages.

Par contre, lorsque l'économie subit, comme actuellement, une tendance inflationniste, certains craignent que l'octroi d'un pouvoir d'achat supplémentaire à diverses catégories de consommateurs accroisse une demande déjà trop active.

Sans vouloir apprécier, ni surtout porter un jugement défavorable sur ces dépenses, il convient d'attirer l'attention du Gouvernement sur le fait qu'elles doivent être plus influencées par la conjoncture économique que par l'ampleur du déficit, les conséquences étant plus économiques que financières.

B. — Dépenses de transferts productifs.

Leur dénomination même indique que ces dépenses ont un but économique direct. Contrairement, d'ailleurs, à ce qui est communément admis, elles bénéficient réellement à l'économie. C'est dans cette rubrique qu'il faut faire entrer des subventions destinées soit à permettre des abaissements de tarifs, soit à financer certains achats de produits, soit à favoriser nos exportations qui ont une action efficace sur l'ensemble de l'économie.

Ces dépenses constituent une des manifestations les plus importantes de l'interventionnisme de l'Etat dans le domaine économique et à ce titre sont vivement critiquées. Mais les protestations très vives sur le principe de ces mesures sont plus discrètes pour la suppression individuelle des différentes subventions. Il est indiscutable que dans une économie libérale ces dépenses devraient être comprimées sinon abolies; toutefois, les circonstances économiques ont été telles au cours de ces dernières années que l'Etat a dû se préoccuper du sort de nombreuses catégories de Français et des répercussions très graves que le prix trop élevé ou trop bas de certaines denrées essentielles ou de certaines productions de base aurait pu entraîner.

Cependant, à la lumière des observations dégagées dans la première partie de ce rapport, il semblerait indispensable de procéder à une *« revision sérieuse » de toutes les subventions accordées par l'Etat.*

Il faudrait rechercher en particulier si ces subventions ne sont pas destinées à couvrir une partie du déficit d'entreprises publiques ou privées et, dans l'hypothèse où cette situation se renouvellerait, étudier si les sujétions imposées à ces sociétés sont la seule cause de ces fâcheux résultats, ou si la gestion ne devrait pas être opérée dans un sens plus économique.

Par ailleurs, il faudrait revoir la totalité des autres subventions. Certaines d'entre elles, très justifiées à l'origine, ne figurent-elles pas maintenant de façon trop automatique au budget et leurs bénéficiaires ne le considèrent-ils pas comme une recette indispensable leur évitant de faire tous les efforts possibles pour comprimer leurs prix ?

De même, il semble que les subventions devraient être réservées aux secteurs les plus intéressants de l'économie nationale dont le maintien et quelquefois le développement apparaissent indispensables dans le cadre du plan économique. Les autres subventions devraient être supprimées, car on finirait par dévier une partie du revenu national d'emplois plus productifs vers des emplois moins productifs.

Une politique de subventions économiques devrait donc être définie dans le cadre du plan économique général indiquant nettement quelles conditions doivent remplir les entreprises désirant bénéficier de ces facilités et à quelles dépenses doivent être uniquement affectées ces subventions.

Certains membres de la commission des finances ont demandé en outre que dans un but de clarification toutes les subventions relatives à un objet déterminé soient regroupées dans le budget et ne soient plus réparties sous un certain nombre de titres ou chapitres.

Sans vouloir supprimer cette catégorie de dépenses si utiles pour l'économie française, il semblerait possible de l'alléger.

A l'occasion de l'étude des subventions, la commission des finances a été appelée à s'occuper de la question des détaxations. Périodiquement, pour des raisons diverses, le Gouvernement détaxe un certain nombre de produits occasionnant une perte fiscale difficile à apprécier exactement. Dans un souci de clarté, il semblerait meilleur d'accorder des subventions aux produits qui bénéficient de la sollicitude des pouvoirs publics plutôt que de procéder d'une façon si peu précise et qui peut s'avérer si onéreuse.

De plus, les subventions atteignent mieux leur but parce qu'elles s'appliquent à une situation déterminée et sont, par suite, révisibles tandis que les mesures de détaxation ont tendance à prendre un caractère permanent.

Aussi, certains estiment-ils souhaitable que sans donner des précisions chiffrées, impossibles à établir, sur les pertes que ces détaxations entraînent pour l'Etat, le budget contienne des indications sur la nature et les conséquences de ces détaxations.

§ IV. — *Dépenses d'investissement.*

Comme il a été indiqué dans la première partie de ce rapport, les dépenses d'investissements ne figurent qu'en partie dans le budget et ne peuvent donc être considérées dans leur totalité comme une des causes du déficit proprement dit.

Toutefois, les dépenses budgétaires constituant en moyenne les deux tiers de l'ensemble des dépenses d'investissement, il est indispensable de les étudier, d'autant qu'elles représentent l'une des causes de l' « impasse ».

Cette constatation n'a pas recueilli l'accord de tous les membres de la commission des finances, certains estimant que les investissements ne sont pas forcément les responsables de l'impasse et rejetant la cause du solde négatif sur d'autres catégories de dépenses.

Le problème des investissements a été vivement débattu au cours de ces dernières années.

En effet, la proportion très importante des dépenses d'investissement dans le budget et encore plus dans les dépenses publiques en général pose de redoutables questions. Si, à long terme, les investissements sont la source et peut-être la condition indispensable de l'expansion économique et de l'équilibre budgétaire, ils constituent immédiatement un élément supplémentaire de déséquilibre. En outre, la répartition de ces dépenses doit être coordonnée afin que tous les secteurs puissent également se développer.

Or, l'examen attentif des dépenses d'investissements appelle trois sortes d'observations:

A. — Les investissements productifs sont-ils suffisants ?

Le rapport sur les comptes de la Nation étudiant l'évolution des investissements de 1949 à 1955 s'inquiète de la stagnation des investissements productifs. « Ceux-ci, après avoir régressé d'environ 10 p. 100 en 1952-53 par rapport à 1949-51, ont marqué un certain progrès en 1954-55, mais ne font que retrouver en 1955 le volume de 1949, alors que le produit national s'est accru de 30 p. 100 . » (1).

De même, le rapport du commissariat au plan souligne « les graves conséquences que risque d'entraîner, pour un avenir proche, la mauvaise répartition des investissements réalisés... » (2).

« Tandis que le progrès de l'équipement agricole apparaît comme un élément favorable, on peut se demander en revanche si le développement du matériel de transport n'a pas été excessif, comparé à l'évolution du reste de l'équipement industriel particulièrement dans les industries de transformation... » (2).

Ces remarques ne sont pas spéciales aux dépenses publiques d'investissement. Mais les secteurs visés par ces observations bénéficient tout particulièrement des fonds publics.

On peut donc redouter que des investissements aient été effectués de manière disproportionnée dans certains secteurs.

Il faut insister pour qu'une politique sélective soit pratiquée et que les ressources publiques puissent réellement concourir à augmenter dans quelques années la production et élever le niveau de vie des Français sans qu'un secteur bénéficie de crédits d'investissements qui ne pourraient être totalement productifs en raison de l'absence de progression simultanée d'autres secteurs. Divers membres de la commission des finances ont insisté à cet égard sur le fait que la notion d' « investissements non productifs » devait être entendue *stricto senso* et ne pouvait recouvrir l'urgent problème de l'habitat.

(1) Rapport sur les comptes de la Nation. Volume I.: Rapport et comptes 1949-1955.

(2) Rapport annuel sur l'exécution du plan de modernisation et d'équipement dans l'Union française, édité à l'Imprimerie nationale (décembre 1955).

B. — La proportion des dépenses d'investissements financée sur des fonds publics est-elle trop élevée ?

On a indiqué dans la première partie de ce rapport que l'Etat prenait à sa charge entre 1/4 et 1/3 des dépenses totales d'investissements et que, même après de nombreux abattements, celles-ci représentaient plus de 20 p. 100 des dépenses publiques. Cette proportion qui est nettement plus importante que dans d'autres pays étrangers est-elle justifiée ?

De longues discussions eurent lieu à ce sujet en commission des finances reflétant plus un désaccord de principe sur le rôle de l'Etat que sur cette question précise.

Pour certains, les secteurs publics et semi-publics qui font actuellement appel au crédit de l'Etat et plus spécialement les entreprises publiques doivent toujours avoir la possibilité d'émettre des emprunts sur le marché financier. Mais si, pour des raisons quelconques, l'épargne privée ne permet pas de satisfaire tous les besoins en crédit de ces organismes, l'Etat doit obligatoirement apporter son concours pour réaliser les investissements déterminés par le plan économique.

Au contraire, d'autres membres ont estimé qu'il fallait associer le plus intimement possible finances privées et finances publiques. Certes, compte tenu du volume des emprunts et de la rentabilité quelquefois incertaine, l'épargne privée ne pourra peut-être pas relayer, du moins immédiatement, le crédit de l'Etat, mais une telle tendance doit être encouragée. Tout au plus devrait-elle être assortie du frein de l'autorisation par le Gouvernement des émissions excédant un certain volume car des entreprises publiques, dont certaines ont un crédit excellent, risqueraient d'accaparer toutes les ressources du marché, sans égard à la hiérarchie des besoins.

Ces deux tendances ne semblent pas absolument inconciliables sur ce point précis. Tout d'abord, personne ne conteste qu'en ce qui concerne le secteur public, l'Etat finance lui-même ses dépenses en capital. Quant au secteur nationalisé, il semble également que le crédit de nombreuses entreprises publiques est actuellement suffisamment affermi pour qu'elles puissent émettre des emprunts sur le marché financier. Mais l'Etat ne peut se désintéresser de la question et toute la réponse depend du volume des emprunts et de la notion de hiérarchie des besoins.

Autant il semble opportun que le marché financier puisse de nouveau s'intéresser à certains investissements semi-publics, autant il peut être impossible de faire financer par l'épargne privée certains investissements comme Donzère-Mondragon et de laisser ladite épargne libre d'apprécier les priorités à établir dans le domaine des investissements.

C. — Faut-il continuer à faire figurer dans le budget les crédits pour les prêts et les avances ?

Entre les prêts et les avances figurant au titre VI (investissements au Maroc et en Tunisie, équipement économique de l'Algérie, développement économique et social des territoires d'outre-mer, modernisation et équipement de l'agriculture...) et les prêts accordés au titre du F. D. E. S., il y a peu de différences de nature.

Ainsi qu'il a déjà été indiqué dans la première partie de ce rapport, un grand nombre de dépenses d'investissement ont été débudgétisées en 1954. L'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 1954 (n° 6748) qui réalisait cette opération expliquait de cette manière les raisons de cette débudgétisation ainsi que le maintien de certaines autres dépenses dans le budget:

« L'incorporation des dépenses d'investissement dans le budget avait été dictée par le souci de soumettre au Parlement les programmes d'équipement et d'obtenir de lui des autorisations formelles de dépenses.

« Mais cette présentation se justifiait aussi par le désir d'assurer le financement des dépenses d'investissement au moyen de ressources certaines...

« On avait, d'autre part, cherché à limiter au maximum l'incidence des investissements économiques et sociaux de la trésorerie en leur affectant expressément certaines ressources. Tel était le but poursuivi par le fonds de modernisation et d'équipement auquel était réservée principalement la contre-valeur de l'aide économique américaine et qui a bénéficié d'une fraction du produit des emprunts réalisés en 1948 et 1949.

« Mais la valeur fondamentale de cette présentation budgétaire s'est affaiblie au fur et à mesure que sa portée formelle s'accentuait...

« Les ressources spécialement affectées aux investissements ont disparu...

« Non seulement les raisons financières qui avaient motivé cette procédure ont ainsi presque complètement disparu, mais les dangers de la présentation budgétaire traditonnelle apparaissent nettement tant du point de vue des entreprises intéressées que sur le plan de la situation économique et financière...

« Aux entreprises intéressées en effet et notamment aux entreprises nationales, cette situation donnait dans une large mesure l'illusion de sécurité qui risquait de faire passer au second plan le souci du financement des programmes autorisés. D'autre part, l'intégration dans le budget de certaines depenses d'investissement faussait la notion d'équilibre et constituait un obstacle au relèvement du crédit de l'Etat.

« Ainsi, en 1954, sont seules retenues dans le total budgétaire, les dépenses ordinaires, les dépenses d'équipement ou de reconstruction de caractère définitif et *certains prêts complémentaires de subventions ou impossibles à financer actuellement* sans intervention de l'Etat... »

Cet exposé des motifs qui explique si nettement les raisons de certaines débudgétisations ne peut-il être étendu à la plupart des investissements ? De plus, à la définition extrêmement large et peu précise des investissements demeurés dans le budget, qui est donnée par ce document, ne doit-on pas préférer celle du rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale (1) suivant lequel la différence d'imputation provient du fait que « ces prêts sont en principe remboursables, mais (que) ce remboursement demeure sinon hypothétique du moins lointain ».

Une telle présentation entraine deux conséquences également regrettables:

1° Dans quelle mesure certaines avances ou certains prêts seront-ils réellement remboursés et ne constitueront-ils pas plutôt des créances pour ordre ? Il est difficile de chiffrer des créances de cette nature mais il est incontestable qu'elles existent.

Ainsi, au cours de l'année 1955, 26.500 millions de francs ont été accordés pour consolidation d'avances du Trésor (2).

Ne serait-il pas de meilleure politique de n'inscrire au titre VI du budget que les seuls prêts « véritables », *les autres facilités accordées devant obligatoirement figurer sous la rubrique « subventions »*;

2° On peut alors se demander quelles sont les raisons qui militent en faveur du maintien des prêts dans un chapitre du budget et pourquoi ils ne figurent pas dans les charges de trésorerie.

En effet, toute couverture par l'impôt de charges qui ne sont pas des opérations courantes et définitives est dangereuse. Si ces opérations avaient été financées par l'emprunt, elles eussent été terminées lors de la liquidation de cet emprunt. Par contre, en incluant ces charges dans le budget, elles auront tendance à devenir permanentes et l'impôt demeurera toujours, même si les charges qu'il devait couvrir ne sont pas renouvelées.

Il ne semble donc pas normal d'assurer par l'impôt le financement de dépenses exceptionnelles ou d'investissement, surtout lorsque ces dépenses intéressent les services industriels de l'Etat (S. E. I. T. A., budget annexe des postes, télégraphes et téléphones ou des entreprises nationalisées...).

Enfin, la commission des finances a examiné la question des prêts assortis de taux d'intérêts très faibles (1 p. 100) et remboursables en 15, 20 ou 30 ans. Elle estime que de tels prêts opérés à des taux qui ne correspondent pas aux taux du marché courant ni même officiel doivent être évités. Ces prêts sont en réalité de véritables subventions. Il serait plus normal que l'Etat consente aux organismes intéressés un crédit au taux du marché accompagné d'une subvention budgétaire.

⁂

De sérieuses modifications pourraient donc être apportées tant en ce qui concerne l'imputation que le montant des dépenses d'investissement. Ainsi que dans le domaine des subventions, une politique suivie et clairement définie serait indispensable.

(1) Assemblée nationale. Rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi portant ajustement des dotations budgétaires reconduites à l'exercice 1956 par M. Leenhardt, rapporteur général, document n° 1862: session 1955-1956, page 99.

(2) Situation du Trésor. Opérations effectuées entre le 1er janvier et le 31 décembre 1955. (*Journal officiel* du 19 mai 1956, page 4613, ligne 113.)

A cet égard, trois recommandations pourraient être faites :

— n'accorder des crédits d'investissement (budget et ressources de trésorerie) que dans le cadre du plan ;

— inciter les entreprises nationales à émettre des emprunts pour leurs propres investissements sans recourir au crédit ou à la garantie de l'Etat, la hiérarchie des besoins demeurant toujours respectée ;

— ne laisser figurer dans le budget que les dépenses définitives, les prêts devant être compris dans les charges de trésorerie et leur remboursement effectivement exigé à l'échéance.

***

Au terme de cet examen, il apparait qu'une partie importante des dépenses a un caractère plus ou moins obligatoire. Le budget n'est pas le « tonneau des Danaïdes » que certains imaginent. Mais trois remarques d'ordre général peuvent être faites :

1° Ainsi qu'il vient d'être indiqué, certaines dépenses budgétaires, en particulier les subventions, devraient être revisées. Par ailleurs, divers membres de la commission ont demandé que la plupart des prêts et avances soient débudgétisés et que soit achevée la réforme de 1954.

Ces diverses recommandations permettraient de réduire dans de considérables proportions le déficit du budget. Rappelons que le déficit de 1955 était de 443 milliards. Les différentes mesures préconisées auraient pu assez facilement le ramener aux environs de 200 milliards (les dépenses de prêts et avances figurant au titre VI B, et dont la débudgétisation est demandée, s'élevaient déjà à 118 milliards).

Toutes les autres dépenses extra-budgétaires seraient représentées par des prêts qui devraient être remboursés.

Les chiffres de 1955 devront d'ailleurs malheureusement être augmentés en 1956 pour tenir compte tant des événements d'Algérie que de la situation internationale ;

2° Quelques membres de la commission ont également insisté sur les difficultés entraînées par des engagements dont la réalisation s'échelonne sur une longue période. Certes, en elle-même, la notion de « plan » est excellente et un avis du Conseil économique a montré récemment son utilité (1). Mais quelquefois, il faut constater que le but de ces engagements à réalisation échelonnée n'est pas celui qui avait été envisagé dans l'avis du Conseil. Celui-ci désirait remédier :

— au mauvais échelonnement de la production de biens d'équipement et du financement des investissements et permettre un régulier réglement des créances des fournisseurs de l'Etat ;

— aux à-coups dans l'exécution des travaux effectués directement pour la collectivité ou avec une participation financière de l'Etat ;

— à l'instabilité et à l'incertitude de l'emploi conduisant à l'alourdissement du prix de revient des travaux et à l'élévation du coût des marchés.

Au contraire, trop souvent certains engagements sont conçus de manière à éviter une trop forte dépense l'année où ils sont votés et quelquefois l'année suivante, reportant à deux ou trois années plus tard l'effort maximum que l'Etat devra consentir.

Certains affirment qu'une telle pratique hypothéquant l'avenir rend plus difficile toute recherche de l'équilibre budgétaire. Sans vouloir d'ailleurs condamner de telles prévisions, ils estiment que la dépense qu'elles entraînent devrait être de valeur égale toutes les années, y compris la première ;

3° Enfin, les membres de la commission des finances ont insisté sur la nécessité d'un strict contrôle de l'emploi des différentes sommes inscrites au budget. Alors que le projet de budget fait chaque année l'objet de contrôles et de discussions devant l'opinion aussi bien que devant le Parlement, le contrôle de l'exécution des dépenses semble moins poussé. Il ne devrait pas suffire que les crédits soient inscrits au budget pour que la dépense puisse être effectuée mais le contrôle de son opportunité devrait être également strictement assuré. Les abus que signale périodiquement la cour des comptes aussi bien que les faits rapportés dans et par le public visent d'ailleurs beaucoup moins l'utilité des grandes masses budgétaires que leur utilisation.

Sans méconnaître le fait que les anomalies signalées portent sur des sommes relativement peu importantes comparativement à la masse des dépenses, il n'en faut pas moins souhaiter une très grande rigueur dans la gestion des finances publiques.

(1) Avis sur l'étude des problèmes d'ordre économique et social qui résultent du principe de l'annualité budgétaire présenté au nom du Conseil économique, par M. P. Vinot, le 12 juillet 1955.

CHAPITRE II

Conséquences des procédés de financement.

SECTION I. — LE RÔLE DU TRÉSOR

Si les conséquences du déficit du budget et de l'impasse sont connues et, sans devoir être sous-estimées, ne semblent pas dans l'immédiat être irrémédiables ni catastrophiques, par contre les effets économiques et psychologiques des procédés de financement soulèvent des problèmes très délicats.

Le Trésor a été pendant longtemps considéré comme une sorte de caisse où étaient déposés les fonds de l'Etat et comme une activité de crédit à court terme chargée d'équilibrer à tout moment les rentrées et sorties de fonds.

Mais ce rôle originaire s'est totalement transformé. Depuis plusieurs années, le Trésor a un triple rôle :

Banquier du budget ;

Financier des investissements ;

Banquier des entreprises publiques.

Tant en ce qui concerne le budget proprement dit (subventions) qu'en ce qui touche les investissements, le Trésor a d'ailleurs des rapports non seulement avec le secteur public, mais avec les entreprises privées dont il influence plus ou moins l'activité.

Au cours d'une récente conférence prononcée devant le comité parlementaire français du commerce, M. Valéry Giscard d'Estaing, député, inspecteur des finances, a insisté sur ces rôles du Trésor, qui, à son avis, en isolant le marché monétaire a restreint considérablement son action. Le Trésor est actuellement non seulement le plus important établissement de dépôts mais également la plus grande banque d'affaires. M. Giscard d'Estaing donnait les chiffres suivants : « En 1954, le Trésor avait recueilli 695 milliards, la Banque de France 284, le système bancaire 333 et les autres organismes (caisse des dépôts et consignations, crédits agricole, foncier et national et compagnies d'assurances, 427 milliards dont la moitié environ provenait des caisses de l'Etat ». Le Trésor avait donc recueilli deux fois plus de capitaux que les banques et plus que les banques et l'institut d'émission réunis.

Le phénomène de substitution semble plus frappant encore quand on étudie non plus le système de collation mais de redistribution.

« Durant l'année 1954, le Trésor a redistribué 783 milliards, la Banque de France 227, les banques 249 et les autres organismes 464. Si l'on met à part la Banque de France dont la fonction est plutôt de régulation, le Trésor a donc redistribué à lui seul plus que l'ensemble des autres organismes privés ou publics chargés d'octroyer des crédits ».

Même en n'accordant à ces chiffres qu'une valeur indicative, la part assurée par le Trésor est donc prépondérante. Ce rôle assumé plus du fait des circonstances et des demandes constantes des intéressés, que par une volonté déterminée, est-il opportun ? Dans quelle mesure et à quelles conditions cette évolution est-elle réversible ?

Quelle que soit l'appréciation finale que l'on porte sur une telle situation, deux conséquences sont certaines :

— d'une part, le risque disparaît. L'Etat prend tout à sa charge et devient un assureur généralisé, d'où le développement des garanties de couverture. Dans sa conférence précitée, M. Giscard d'Estaing allait jusqu'à affirmer qu'un système bancaire qui n'a plus ni ressources ni risque n'est plus qu'un système comptable ;

— d'autre part, le risque ayant disparu, le taux d'intérêt devient rigide. On arrive même à la bonification d'intérêts qui semble assez éloignée de la politique monétaire classique.

Une politique d'ensemble du crédit est-elle possible dans ces conditions ?

Indépendamment des conséquences de cette action, le Trésor étant devenu la plus importante banque, il importe d'examiner rapidement son fonctionnement et de se demander si son action ne peut devenir génératrice d'inflation.

Le Trésor reçoit en effet, comme nous l'avons vu dans la première partie du rapport, des fonds à court terme et les transforme en prêts à long et moyen terme.

Une banque ordinaire assurerait sa liquidité soit par le procédé du self-liquidating crédit soit par le remboursement des sommes prêtées.

Le Trésor ne peut recourir à ces systèmes. Le self-liquidating crédit est très rare. Quant aux créances remboursées, elles sont la plupart du temps immédiatement transférées à d'autres secteurs. Les sommes remboursées par l'industrie pourraient être affectées à l'agriculture par exemple.

En réalité, le court terme présente ainsi que nous le verrons:

— une partie stable et qui n'a pas besoin d'être remboursée (certains emprunts de banques, dépôts d'un assez grand nombre de correspondants) ;

— une partie qui doit être remboursée si l'on ne veut pas créer de facteurs inflationnistes et qui ne peut l'être que par la consolidation.

Mais cette consolidation elle-même pose le problème de l'amortissement de la dette. Indiscutablement, l'amortissement a l'avantage de soutenir le marché. Par contre, certains affirment que l'amortissement doit provenir des excédents budgétaires et qu'il n'est pas normal d'amortir et d'emprunter en même temps.

Tous ces mécanismes financiers complexes se ramènent d'ailleurs à la question simple et bien connue du public:

Il y a des efforts de trésorerie qu'un pays peut faire et d'autres qui sont au delà de ses limites.

Enfin, l'économie a besoin à un moment déterminé d'une certaine quantité de moyens monétaires et de trésorerie. Cette masse est d'ailleurs variable suivant les circonstances et doit être adaptée aux nécessités du moment.

Il convient surtout d'apprécier à toute époque si les divers procédés de financement (avances de la banque, dépôts des correspondants, etc.) ne créent pas plus de liquidités que la production n'en peut absorber, les prix demeurant constants. Dans cette limite, l'opinion peut être rassurée même si des procédés qui peuvent lui sembler psychologiquement plus condamnables que d'autres sont employés.

C'est à la lumière de ces quelques observations très générales que seront étudiés certains problèmes concernant le financement des dépenses publiques.

Section II. — Le problème de la dette

Il convient tout d'abord de préciser que la dette publique est comprise ici sous son appellation officielle, c'est-à-dire la dette de l'Etat expressément reconnue et consacrée par des titres correspondant à des emprunts lancés par les services du Trésor dans le public (à l'exception des emprunts souscrits par les banques) sans tenir compte des emprunts des collectivités administratives ou de ceux des entreprises publiques, dans lesquelles l'Etat n'a pas d'engagement certain mais qui le concernent tout de même de très près.

Le montant de la dette intérieure et extérieure a été indiqué dans la première partie de ce rapport. Ainsi qu'il a été dit, la dette ne s'accroît pas chaque année d'une somme égale à l'impasse ni même au déficit. L'augmentation est beaucoup moins importante.

Deux questions se sont posées à son sujet:

1° La dette publique peut-elle en son état actuel constituer un frein au développement économique;

2° Comment dans les circonstances présentes se pose le problème du remboursement de la dette.

§ I. — Pour apprécier dans quelle mesure cette dette peut constituer en son état actuel un frein au développement économique, il convient tout d'abord de la rapprocher du revenu national.

ANNÉES	MONTANT DE LA DETTE			REVENU national.	POURCENTAGE du montant total de la dette par rapport au revenu national.
	Intérieure.	Extérieure.	Totale.		
1913...	32	0	32	46	69,5
1926...	303,6	1,6	305,2	310	98
1938...	413,7	6,8	420,5	360	117
1946...	1.975	220	2.195	2.596	85
1948...	2.451	961	3.412	5.430	63
1950...	2.846	1.287	4.133	7.510	55
1952...	3.535	1.296	4.831	10.540	46
1954...	4.448	1.119	5.567	11.540	48
1955...	4.727	1.027	5.754	12.440	46,2

Nous constatons que le pourcentage du montant total de la dette par rapport au revenu national qui était de près de 70 p. 100 en 1913 est tombé en 1955 à 46,2 p. 100. Bien plus, le pourcentage actuel est un des plus faibles que la France ait jamais connus. La chute du pourcentage entre 1938 et 1950 pouvait être attribuée à la dévaluation monétaire; il faut constater que depuis 1950 malgré la stabilité de la monnaie et en raison de l'expansion économique, le pourcentage est resté sensiblement constant.

Cette proportion est également moins élevée en France que dans de nombreux pays. Elle ne représente, en effet, que 46,2 p. 100 du revenu national net contre 87 p. 100 aux U. S. A. et 171 p. 100 en Grande-Bretagne. Si on compare cette dette aux dépenses budgétaires, le rapport passe de 160 p. 100 en France à 425 p. 100 aux U. S. A. et 600 p. 100 en Grande-Bretagne.

Est-ce à dire que cette situation soit enviable ?

D'une part, elle est dans une large mesure la conséquence de dévaluations monétaires extrêmement sensibles. D'autre part, elle est en partie le résultat d'une impossibilité pour l'Etat d'emprunter des sommes supérieures. Les réflexes psychologiques des épargnants, fortement atteints par les dévaluations, font que l'Etat hésite quelquefois à lancer un emprunt.

La situation de la dette en France n'est donc pas anormale et son montant pourrait même être accru sans danger. En particulier dans une période où des symptômes inflationnistes auraient tendance à se manifester, il serait utile qu'un emprunt puisse drainer une partie des moyens de payement inemployés et qui auraient facilement tendance à servir à l'achat de biens de consommation, accroissant encore une demande qui n'est déjà que trop active. A cet égard, on doit se féliciter du succès de l'emprunt 5 p. 100 lancé voici quelques semaines par le Gouvernement.

§ II. — *Problèmes posés par le remboursement de la dette.*

L'amortissement de la dette publique est actuellement assuré par la caisse d'amortissement à l'exception des titres de la C. A. R. E. C.

La caisse d'amortissement a d'ailleurs deux rôles à remplir:

1° D'une part, elle doit gérer les titres de remplacement des bons de la défense nationale. Ces dépenses sont gagées par le produit net du monopole des tabacs et le crédit budgétaire qui doit le compléter en cas d'insuffisance.

Mais la dette propre de la caisse ne revêt plus maintenant qu'une importance secondaire si l'on considère le rôle que cet organisme remplit dans l'amortissement de la dette publique;

2° Par les conventions des 12 septembre 1930 et 19 septembre 1935 dites « conventions permanentes » et une convention annuelle dite « convention renouvelable », la caisse a pris en charge l'amortissement d'une part très importante de la dette publique.

Si les conventions permanentes sont demeurées limitées aux rentes et valeurs du Trésor qui y figuraient à l'époque de leur conclusion, par contre, la convention annuelle a permis à l'Etat de se décharger d'obligations diverses à moyen et à long terme.

A ce véritable amortissement de la dette publique sont employées d'une part l'excédent non utilisé du monopole des tabacs et d'autre part les ressources générales de la caisse (taxe complémentaire et exceptionnelle sur la première mutation, contributions volontaires...).

Le reliquat des ressources est reversé au budget de l'Etat.

Au cours de l'année 1955, la caisse a amorti un montant total d'environ 118 milliards, la dette propre de la caisse ne représentant que 4 milliards environ sur ce total. Le reliquat des ressources versées au Trésor fut faible. Pour 1956, les prévisions sont plus optimistes. Les ressources affectées à l'amortissement seront encore de 120 milliards environ, la dette propre de la caisse continuant à figurer pour une somme de 4 milliards mais un reliquat de ressources très important (de l'ordre de plusieurs dizaines de milliards) pourrait être reversé au Trésor.

Certains membres de la commission des finances se sont étonnés que l'on continue à amortir durant le même temps où l'on emprunte. Ils ont fait remarquer en outre qu'en pratique il n'y a pas d'amortissement en cas de déficit car ce n'est qu'un transfert de dettes, ce transfert pouvant d'ailleurs être particulièrement onéreux dans la mesure où l'on emprunte à des taux plus élevés que ceux des emprunts remboursés.

Toutefois, il n'a pas paru possible à la commission des finances d'adopter ce raisonnement.

Les amortissements sont assez souvent effectués pour respecter des engagements contractuels pris vis-à-vis des souscripteurs au moment de l'émission. Or il serait grave pour l'Etat de violer la parole donnée.

De plus, les rachats de rentes auxquels procède la caisse d'amortissement ont pour effet de soutenir les cours et constituent un des éléments importants de l'assainissement du marché.

Dans ces conditions, les opérations actuelles d'amortissements ne semblent donc pas devoir appeler de remarques majeures.

SECTION III. — LA DETTE A COURT TERME ET LES DÉPÔTS DES CORRESPONDANTS

L'importance prise depuis 1945 par la dette à court et même à très court terme, ainsi que par les dépôts des correspondants pour financer le déficit du budget et couvrir les dépenses d'investissement, peut sembler extrêmement dangereuse.

Un banquier privé ne financerait pas et ne devrait pas financer des prêts à long terme avec des ressources à court terme ou à vue. Il risquerait de voir ses clients lui réclamer l'argent qu'ils lui ont confié et qu'il doit leur rendre sur simple demande, tandis qu'il aurait prêté cet argent à des entreprises pour des travaux de longue durée. Ne pouvant faire face à ses engagements, il serait acculé à la cessation de payement et à la faillite.

Mais justement l'Etat n'est pas un banquier privé. Cette utilisation répond à des raisons impérieuses et les conséquences de cette politique ne sont peut-être pas aussi condamnables que l'ont soutenu certains.

§ I. — *Raisons de cette politique.*

Au cours de ces dernières années, les placements des épargnants se sont portés beaucoup plus vers les formes liquides que vers les placements à long terme. Cette situation résultait du désir de pouvoir disposer très facilement de l'argent soit dans l'hypothèse d'un retour d'une des crises inflationnistes de l'après-guerre, soit pour l'acquisition des biens mobiliers ou immobiliers dont l'achat avait été impossible pendant de nombreuses années. Les liquidités laminées par l'inflation, prodigieusement réduites en valeur réelle, avaient tendance à se reconstituer avant toutes choses. La crainte d'une inflation nouvelle les détournait de s'engager à long terme.

Ainsi donc, des fonds très abondants seraient demeurés improductifs pendant le même temps où des investissements éminemment productifs et de nécessité nationale n'auraient pu être entrepris. De toute façon, même dans la théorie financière la plus classique, ces travaux eussent été financés, non par l'impôt, mais par l'emprunt.

En présence de ces deux situations, l'Etat, n'étant pas un banquier ordinaire, accepta consciemment le rôle que personne ne pouvait jouer, celui d'un « convertisseur », d'une machine à transformer des offres données d'épargne en des demandes très différentes d'investissements.

Si cette politique n'avait pas été suivie, les possibilités de développement de l'économie n'auraient pas été totalement mises en valeur et de nombreux investissements n'auraient pu être opérés. A ce propos, certains estiment que le démarrage de l'économie après la stagnation de 1952-1953 a commencé au second semestre 1953 lorsque les autorités monétaires décidèrent à leur tour de financer du long terme avec du court terme, c'est-à-dire de financer la construction de logements par crédits à court terme.

D'ailleurs, il ne faut pas créditer l'Etat de la totalité de cette découverte. Depuis longtemps, les banques utilisaient les dépôts des particuliers pour prêter à moyen et quelquefois à long terme. Mise à part la crainte que pouvait avoir la banque de demandes de remboursements massifs de la part des déposants, ce qui l'incitait toujours à une grande prudence, cette politique n'était pas condamnable en elle-même car il n'y avait pas de création de monnaie non gagée et le circuit financier était irréprochable et classique.

Que cette situation présente cependant des dangers, c'est incontestable. Encore convient-il de les examiner et de ne pas les exagérer.

§ II. — *Conséquences de l'accroissement de la dette à court terme.*

Les conséquences de l'accroissement de la dette à court terme sont différentes suivant que la dette est constituée par des souscriptions émanant de particuliers, de collectivités administratives ou de banques.

A. — Souscription par des particuliers (personnes physiques ou entreprises).

Lorsque des bons du Trésor sont souscrits par des particuliers, il y a un prélèvement sur les disponibilités et nécessairement une moins grande consommation. Il n'y aura donc pas inflation mais au contraire une restriction volontaire de la consommation. Ces souscriptions présentent toutes les caractéristiques d'un placement d'épargne. Les sommes prêtées au Trésor sous forme de souscription de titres de la dette flottante seront transférées d'une catégorie de particuliers à une autre au fur et à mesure que le Trésor les remet en circulation par le canal des dépenses publiques. A quelques variantes près, les dépôts des correspondants (comptes courants des chèques postaux, des banques, livrets de caisse d'épargne) présentent les mêmes caractéristiques, quelle que soit la connaissance de l'utilisation des fonds.

Mais si cette sorte de souscription, dont la proportion par rapport à la circulation totale demeure à peu près constante depuis plusieurs années — 36,6 p. 100 en 1950, 37,7 p. 100 en 1954 — n'a que d'heureux effets économiques, elle comporte de sérieux risques psychologiques. Les épargnants sont particulièrement sujets à la panique et il y aura le « plébiscite constant des porteurs de bons du Trésor ». A la moindre crainte, les déposants peuvent retirer leurs disponibilités, liquider leurs effets du Trésor et retirer les sommes des caisses d'épargne. Ce danger s'accroît d'ailleurs avec l'accumulation des moyens de crédit que nécessite le déficit plus important du budget. Il est d'autant plus grave que ces mouvements sont assez souvent irréfléchis et totalement inconsidérés, comme l'a prouvé la grande crise dite « d'inflation monétaire galopante » de 1925-1926 qui a éclaté au moment :

— où le budget était en équilibre, ainsi que l'a prouvé ultérieurement la loi des comptes de 1925, et

— où les réparations étaient pratiquement achevées.

Mais ces inconvénients psychologiques ne sont-ils pas actuellement exagérés ?

Le besoin de liquidités dans une économie est une fonction du produit national et de comportements qui sont relativement constants. A moins d'une chute brusque et imprévisible du produit national, on ne conçoit pas que le besoin de liquidités diminue. Les épargnes liquides sont difficilement compressibles parce qu'elles dépendent d'un niveau de revenus ou d'affaires pour les entreprises dont il n'y a pas de raison de penser, à

moins de catastrophes, qu'il vienne à décroître. On est un peu victime d'une illusion quand on évoque les menaces de retraits brutaux sur les comptes d'épargne ou ventes de bons du Trésor dont les porteurs devraient d'ailleurs trouver des acheteurs au moins en ce qui concerne les bons à échéance fixe. Que feraient les particuliers des fonds ainsi retirés ?

Ils auraient plusieurs possibilités:

— *Spéculer sur les changes, devises ou valeurs:* on ne peut méconnaître les caractères de l'activité boursière. Toutefois, les pouvoirs publics sont armés de différentes manières contre ces sortes de spéculations et les opérations les plus dangereuses contre le franc actuellement possibles (arbitrage-or, devises, titres) ne peuvent être effectuées que par des praticiens avertis et par suite ne se traitant pas en numéraire, ne peuvent avoir aucun effet sur les bons du Trésor.

— *Constituer des stocks importants:* cette sorte de spéculation n'est pas à la disposition de n'importe quelle personne mais ne peut être négligée. Il ne semble pas d'ailleurs qu'on puisse actuellement constater une réelle tendance en ce sens. Au reste, l'augmentation du taux du crédit récemment décidée par le conseil national du crédit devrait contrarier toute tentative de cette nature.

— *Acheter des denrées:* l'activité dans ce domaine est facilement perceptible par la vitesse de rotation des moyens de payement, et cette situation ne semble pas devoir appeler de difficultés majeures pour les autorités financières. Le commerçant ou l'industriel replacera à la banque les fonds ainsi touchés, et dans ce cas les moyens de payement rentreront dans le circuit; ou bien il se servira de ces sommes pour constituer des stocks, ce qui est l'hypothèse précédente et qui ne semble pas actuellement réalisée.

Sans doute, il reste le risque que cette liquidité excessive facilite le démarrage d'une crise inflationniste. On peut d'ailleurs se demander si cette situation serait la cause de l'inflation ou sa conséquence. Il ne semble pas que l'inflation serait plus difficile à contenir parce que les liquidités ont rejoint les niveaux correspondant aux désirs des épargnants. Et si, par crainte d'une lutte plus difficile contre l'inflation à venir, c'est-à-dire contre le danger de demain, on avait renoncé à développer les investissements et l'activité depuis quatre ans, c'est-à-dire si on avait délibérément provoqué une déflation, on aurait fait une mauvaise politique.

Ceci dit, il est certain qu'il ne faut pas créer plus de liquidités que le public n'en désire et que la production n'en permet d'absorber. Cette appréciation du désir de liquidités et des placements à court terme doit être un des éléments essentiels de la politique du financement du déficit.

Beaucoup plus graves par leurs conséquences économiques sont les deux autres catégories de souscriptions qui malheureusement représentent une très grande proportion.

B. — Souscriptions par les collectivités administratives.

Lorsque les souscriptions de bons du Trésor émanent de collectivités administratives, qu'il s'agisse des portefeuilles de la caisse des dépôts, de la Société nationale des chemins de fer français, des instituts d'émission d'outre-mer, des départements ou des communes, les bons du Trésor ne sont qu'une des modalités utilisées par ces organimes pour mettre à la disposition de la trésorerie leurs fonds de roulement. Cette souscription ne devrait normalement susciter aucune crainte, puisque ces établissements ne sont pas sujets à des paniques soudaines. Mais les conséquences de l'immobilisation des fonds de roulement peuvent offrir de inconvénients; elles peuvent même obliger certaines de ces collectivités à emprunter pendant le même temps où elles souscrivent des bons du Trésor.

Il ne semble pas que ces opérations concomitantes soient opportunes. Elles ne font bien souvent que compliquer les comptes sans avantage appréciable et avec l'inconvénient de rendre plus difficile la mise en ordre financière de ces sociétés.

La proportion de ces souscriptions par rapport à la masse totale des effets publics à court terme a tendance à s'accroître:

1949	17,8 p. 100.
1952	20,6 —
1954	22,6 —

Cette catégorie de souscriptions offre des inconvénients certains mais malheureusement est très tentante et employée.

C. — Souscriptions par les banques.

Dans cette hypothèse, il y aura bien souvent augmentation de la masse des moyens de payement qui, sous forme de billets ou de dépôts, sont mis à la disposition de la collectivité.

L'augmentation des portefeuilles d'effets publics du système bancaire peut n'être en effet qu'une des multiples formes que prennent les ressources d'origine monétaire du Trésor. Mais, en pratique, les souscriptions bancaires présentent des avantages par rapport aux avances directes de l'institut d'émission. Ce procédé est non seulement plus discret et plus souple, mais il permet en outre aux autorités monétaires de maintenir le maximum d'efficacité aux instruments de contrôle du marché. Enfin, l'intervention du Parlement n'est pas requise.

Cette forme de souscription est directement inflationniste; aussi faut-il se réjouir de la voir proportionnellement diminuer par rapport à la masse des effets publics à court terme. De 44,5 p. 100 en 1949, elle est descendue à 37,3 p. 100 en 1954. On doit cependant déplorer une proportion aussi élevée et regretter que la diminution ne soit pas plus marquée.

§ III. — *Dans quelle mesure la dette à court terme peut-elle être consolidée.*

A. — La première constatation qu'inspire cette étude de la dette à court terme est la stabilité relative de la répartition des effets publics à court terme entre les différentes catégories de titulaires.

Cette constance est une raison d'espérer. On peut estimer qu'à moins de bouleversement profond dans l'économie du pays ou d'une panique grave, la situation financière n'est pas alarmante.

Mais il ne faut cependant pas nourrir trop d'espoirs.

Cette dette à court terme pèse sur le Trésor et il y aurait intérêt, dans toute la mesure du possible, à procéder à sa consolidation.

Dans certains cas, la consolidation sera d'ailleurs une nécessité: le Crédit foncier, par exemple, poursuit une politique de primes et de prêts à la construction très importante; dès maintenant, les premiers crédits vont arriver à consolidation et, en 1955, le Crédit foncier a déjà consolidé 100 milliards.

Divers pays étrangers nous ont précédés dans cette voie salutaire. L'Allemagne occidentale s'efforce de faire diminuer sa dette à court terme et les avances de la Bank Deutcher Laënder ont disparu.

De même, la dette britannique, qui était de 26.583 millions de livres au 31 mars 1954 (dont 2.115 pour la dette extérieure), comprenait 3.487 millions de livres de dette à long terme consolidée et 22.813 millions de livres de dette non consolidée, mais dont la plus grosse partie, 18.313, était des dettes à moyen terme.

Il conviendra alors d'évaluer quel accroissement du montant de la dette consolidée est compatible avec l'augmentation des recettes permanentes et des charges de l'Etat autres que le service de cette dette consolidée.

Techniquement, la solution est très possible puisque la dette à long et à moyen terme est peu importante et que sa charge ne pèse pas sur le budget.

Il faudra donc profiter de la moindre tendance du marché financier pour réaliser cette opération.

A cet égard, il convient de souligner que toute la dette à court terme n'offre pas les mêmes dangers. Certains bons du Trésor souscrits obligatoirement par les banques, qui constituent un des éléments importants de la réserve de 25 p. 100 qui leur est imposée, représentent une dette à court terme pratiquement fixe. Il en va de même dans de moins grandes proportions des souscriptions de diverses collectivités administratives et même de certaines souscriptions de particuliers (comptes courants des chèques postaux, par exemple).

B. — La seconde recommandation concerne l'utilisation des dépôts des correspondants.

Il est certain que cette utilisation ne doit pas être condamnée globalement, qu'elle a été bonne et que, pour les raisons techniques exposées, les risques sont moins graves qu'on ne le croit généralement.

Mais ces heureuses constatations font craindre justement une certaine exagération dans l'utilisation de ces dépôts. Il ne faudrait surtout pas que ces dépôts incitent au relâchement en portant à croire à une aisance de trésorerie. N'oublions pas qu'ils ne sont jamais restés inemployés antérieurement; ils étaient prêtés à des sociétés privées ou semi-publiques ou étaient utilisés à l'achat de fonds publics. Actuellement,

ils servent à financer le déficit de l'Etat. Certes, il a été dit combien les investissements et les prêts consentis par l'Etat étaient responsables de ce déficit. Il n'en subsiste pas moins que l'utilisation de ces dépôts devrait toujours rester dans une sage limite.

Ne pourrait-on prévoir que leur montant ne pourra jamais dépasser une certaine proportion de couverture du budget ? Aux U. S. A., il existe un tel plafond fixé par une disposition de caractère constitutionnel et qui ne peut être modifiée que par une majorité qualifiée.

Rappelons également que ce procédé qui peut sembler si facile ne vaut qu'autant que l'économie est en période d'expansion. Il ne serait plus possible de compter sur les dépôts des correspondants si une récession intervenait. Or, c'est à cette époque que le budget aurait les plus lourdes charges, non seulement celles héritées de la période de prospérité et qui, l'expérience l'a prouvé, sont incompressibles, mais encore les dépenses nécessitées par l'aide à l'économie et aux travailleurs.

Section IV. — Avances de la Banque de France

Cette catégorie de « ressources de trésorerie » représente en général pour le public le recours à la « planche à billets ». L'opinion voit une menace immédiate d'inflation dans cette création massive de monnaie sans contrepartie de produits. Ces craintes, réelles en théorie, ne sont pas toujours justifiées. On a indiqué plus haut que les conclusions de la théorie quantitative de la monnaie ne se vérifiaient pas obligatoirement. Ainsi, l'avance de 228 milliards consentie en juillet 1953 par la Banque de France à l'Etat n'a pas eu d'effet sur les prix.

Toutefois, l'opinion reste très attachée à ce principe tant en raison des inconvénients réels de ces avances que de ses effets psychologiques et les gouvernements sont obligés de tenir compte de cette réaction particulièrement vive en période inflationniste. Aussi, dès que la situation le permet, des remboursements sont-ils effectués de manière à rassurer le public, même s'ils rendent difficile par ailleurs la situation du Trésor. On constate à ce propos combien la France est une nation attachée à la lettre des engagements pris.

En 1920 déjà, une loi avait prévu le remboursement des avances consenties au cours de la guerre 1914-1918 à raison de 2 milliards par an. De nombreux économistes et financiers ont dénoncé ce remboursement comme une erreur qui avait rendu les échéances du Trésor de plus en plus difficiles :

1° Au fur et à mesure de l'expansion économique qui exigeait des moyens monétaires et de trésorerie croissants ;

2° Par suite de la crise de confiance qui se développait à l'occasion de chacune des échéances.

De même, le Trésor vient d'achever le remboursement des 228 milliards avancés par l'institut d'émission en juillet 1953. Certes, le respect de la convention était opportun dans la mesure où il ramenait la confiance dans la monnaie, mais il a obligé le Gouvernement à un gros effort dans une période particulièrement difficile.

Les avances de la Banque ne peuvent donc être condamnées de façon absolue et définitive en période d'expansion économique.

Les réactions psychologiques de l'opinion conduisent d'ailleurs à des conséquences curieuses. Ne voulant pas demander des avances directes, les gouvernements sont souvent contraints d'utiliser des avances indirectes, particulièrement sous la forme de réescompte de bons du Trésor ou d'augmentation du poste des effets négociables achetés en France.

Ces pratiques mal connues sinon totalement ignorées du public sont au moins aussi graves que la solution classique et nette des avances. D'ailleurs, elles ont fait l'objet de vives critiques de la part de M. le sénateur Pellenc à l'occasion de la discussion du budget de l'exercice 1955, les avances déguisées ayant, selon lui, été particulièrement importantes au cours de l'année 1954 et ayant servi à financer les investissements de certaines entreprises nationalisées.

CONCLUSION

Au terme de cette étude sur le déficit du budget, on peut regretter que ce problème soit si souvent étudié de façon analytique et non de manière synthétique avec comme objectif un régime permanent.

Ainsi que le Conseil économique a déjà eu l'occasion de l'indiquer, il est difficile d'apprécier le déficit d'une année déterminée pour y remédier par des moyens fragmentaires. Il paraît préférable de considérer une succession d'exercices et de rechercher dans quelle mesure et par quels procédés l'équilibre budgétaire et économique peut être réalisé sur une longue période.

Comme nous le signalions au début de ce rapport, l'intervention de plus en plus poussée du budget dans la vie économique moderne rend indispensable une liaison étroite entre les problèmes financiers et économiques. Aussi, les solutions doivent-elles varier suivant la conjoncture. Telle mesure valable en période de sous-emploi aura des effets néfastes en période de plein emploi. A cet égard, nous avons indiqué que dans la conjoncture actuelle caractérisée par le plein emploi, le déficit devient plus facilement une source d'inflation.

Cette influence des données économiques conduit d'ailleurs à repousser toute notion strictement comptable du budget. Pour certains, le déficit est acceptable si l'on trouve en contrepartie des recettes. Or, l'idée que l'on peut augmenter le volume des dépenses publiques parce que toutes les techniques fiscales n'ont pas encore été épuisées, est fausse. On pourra peut-être gager la dépense mais au prix de quels inconvénients au point de vue économique !

Bien que le rapport ait insisté sur le fait qu'il ne faut pas établir de lien trop rigide entre déficit budgétaire et inflation, le problème de l'équilibre budgétaire se pose donc en termes assez précis dans les circonstances actuelles et le déficit proprement dit, en tant qu'il est finalement un facteur d'inflation, doit être résorbé dans toute la mesure des possibilités de la conjoncture.

La première précaution à prendre serait d'éviter « l'inflation psychologique ». Il conviendrait à cet égard d'accentuer les efforts déjà entrepris pour indiquer à l'opinion de façon claire quels sont les grands rôles du budget et du Trésor en mettant en évidence la part primordiale de l'Etat dans le financement des investissements, ses raisons et ses conséquences.

Cette information devrait être complétée par une modification dans la présentation du budget.

Le décret du 13 juin 1956 déterminant le mode de présentation du budget constitue à cet égard une étape dans l'effort permanent de clarification poursuivi au cours des derniers exercices budgétaires. Il faut espérer que son application permettra par la connaissance de la situation d'ensemble de l'économie de mieux apprécier les incidences des interventions des pouvoirs publics et de connaître le coût des différents services. De même, devrait apparaître chaque année le rapport entre l'augmentation du revenu national et celle des dépenses publiques, accompagné de l'indication des raisons du rapprochement ou de la dissociation de ces deux proportions.

Cette remise en ordre formelle devrait s'accompagner d'une discipline plus rigoureuse pour que les finances publiques puissent servir au mieux les intérêts de l'économie française dans les meilleures conditions. Le présent rapport a suggéré une série de moyens.

Il semble qu'à l'exemple de nombreux autres pays, il soit particulièrement opportun de séparer les dépenses d'investissement des opérations budgétaires proprement dites.

Les conditions de financement seraient d'ailleurs différentes pour ces deux sortes de dépenses. Alors que la plupart admettent que les opérations budgétaires doivent être équilibrées sans recours à des moyens de trésorerie, des difficultés sérieuses surgissent quant au financement des prêts et aux conditions dans lesquelles il pourra ou devra être fait appel au financement privé.

Quelle que soit la réponse donnée à cette question, il n'en demeure pas moins que le financement d'une proportion importante des dépenses est basée partie sur la confiance, partie sur l'expansion économique, avec tous les avantages et les inconvénients inhérents à de telles causes.

A cet égard, il convient d'attirer l'attention du Gouvernement sur les risques que présente l'espoir d'un accroissement régulier et constant des dépôts des correspondants. Si, pour les raisons exposées, un brusque retrait semble improbable, sinon impossible, une augmentation est fonction de la production et du revenu national. Il peut sembler opportun de faire financer une proportion mieux déterminée des investissements par de telles ressources sans se dissimuler les risques courus et les incertitudes, voire les dangers de prévisions trop optimistes.

Enfin, il serait indispensable de consolider peu à peu une certaine partie de la dette flottante. Il paraît difficile de continuer à financer, par des dépôts à vue, certains investissements à long terme.

Ces différentes suggestions ne sont pas un procédé magique pour rétablir la situation financière actuelle de la France, mais elles devraient servir de fil conducteur pour permettre un meilleur ajustement des dépenses aux recettes possibles. L'action sur les divers éléments de dépenses ne peut être efficace qu'à la condition de se situer dans un plan d'ensemble et ce plan lui-même sera subordonné à la détermination du point où, en fonction des ressources, le niveau des dépenses, dans leur ensemble aussi bien que dans leur détail, prend son efficacité maximum.

TABLEAUX ANNEXES AU RAPPORT PRESENTE PAR M. BABAU

TABLEAU ANNEXE I

Evolution récente des budgets.

Crédits votés (en milliards).

DÉSIGNATION	1952		1953		1954		1955		1956 — Budget reconduit et nouvelles mesures civiles et militaires.	
Titre I: dette publique et Titre II: pouvoirs publics		200		225		258		287		325
Titre III: moyens des services		763		786		813		889		1.013
1re partie: personnel et 3e partie: charges sociales	431		441		466		515			
2e partie: retraites	190		198		203		214			
4e et 7e parties: matériel, travaux d'entretien, subventions de fonctionnement, dépenses diverses	142		147		144		160			
Titre IV: interventions publiques		490		572		676		760		875 (Y compris le fonds de solidarité).
1re partie: interventions politiques et administratives; 2e partie. action internationale; 3e partie: action éducative et culturelle..	41		42		52		69			
4e et 5e parties: action économique, encouragements et subventions, subvéntions aux entreprises d'intérêt national	207		256		327		352			
6e et 7e parties: action sociale, assistance et solidarité, prévoyance	242		274		297		350			
Budget ordinaire civil		1.453		1.583		1.747		1.936		2.213
Défense nationale		793		787		784		811		925 (Non compris les dépenses spéciales d'Algérie).
Titre III: moyens des services	388		397		414		469			
Titre V: investissements exécutés par l'Etat	405		390		370		342			
France d'outre-mer		37		40		41		43		
Indochine		431		406		289		131		
Afrique du Nord		»		»		»		62		
Budget militaire		1.261		1.233		1.114		1.047		925
B. R. E. (Budget de reconstruction et d'équipement)		248		306		300		383		404
Titres V et VI A: investissements exécutés par l'Etat, investissements exécutés avec le concours de l'Etat: subventions et participations	148		187		198		265		264	
Titre VI B: investissements exécutés avec le concours de l'Etat, prêts et avances	100		119		102		118		140	
Dommages de guerre		322		332		313		277		221
C. A. R. E. C. et titres	270		278		278		250		206	
S. N. C. F. et flotte	52		54		35		27		15	
Investissements budgétaires		570		638		613		660		625
Total		3.284		3.454		3.474		3.643		3.763
Recettes ordinaires et extraordinaires (non compris les fonds de concours)		2.700		2.872		3.004		3.095		3.349
Aide américaine		186		165		109		105		25
Total		2.886		3.037		3.113		3.200		3.374
Déficit budgétaire		398		417		361		443		389

TABLEAU ANNEXE II

Evolution de l'impasse depuis 1938.

Résultats par exercice. — Dépenses effectives (en milliards de francs).

DÉSIGNATION	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946	1947
I. — *Dépenses.*										
Budget général	83	131	224	123	134	135	166	429	544	675
Dépenses d'occupation	»	»	81	144	157	282	195	4	2	3
Dommages de guerre (y compris reconstitution de la flotte et de la S. N. C. F.)	»	»	»	1	2	1	3	21	100	138
H. L. M.	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Investissements	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Solde net des comptes spéciaux et avances	13	15	3	12	8	10	36	78	134	135
Dépenses de la C. A. R. E. C. réglées par remise de titres	»	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Total des dépenses	96	146	302	280	301	428	400	532	780	951
II. — *Recettes.*										
Recettes fiscales et assimilées	55	64	73	79	100	121	123	217	419	624
Excédent de la C. A. A. (Caisse autonome d'amortissement.)	»	»	»	»	»	»	»	7	8	35
Aide américaine et contre-partie en francs des emprunts extérieurs et des échanges avec l'étranger	— 7	+ 16	+ 18	— 2	+ 3	»	»	+ 59	+ 143	+ 156
Total des recettes	48	80	91	77	103	121	123	283	570	815
Solde (impasse) total des dépenses. — Total des recettes	— 48	— 66	— 211	— 203	— 198	— 307	— 277	— 249	— 210	— 136

DÉSIGNATION	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956 (1)
I. — *Dépenses.*									
Budget général	1.004	1.362	1.599	2.133	2.862	3.154	3.160	3.341	
Dépenses d'occupation	»	»	»	»	»	»	»	»	3.959
Dommages de guerre (y compris reconstitution de la flotte et de la S. N. C. F.)	277	310	329	310	344	335	298	288	
H. L. M.	»	»	29	43	54	56	70	73	107
Investissements	165	255	360	253	295	298	275	295	200
Solde net des comptes spéciaux et avances	147	154	149	111	57	6	88	42	90
Dépenses de la C. A. R. E. C. réglées par remise de titres	»	36	27	33	55	68	87	(2) 105	112
Total des dépenses	1.593	2.117	2.493	2.883	3.664	3.905	3.978	4.144	4.468
II. — *Recettes.*									
Recettes fiscales et assimilées	959	1.397	1.825	2.291	2.687	3.020	3.118	3.271	3.349
Excédent de la C. A. A. (Caisse autonome d'amortissement.)	64	73	71	55	50				40
Aide américaine et contre-partie en francs des emprunts extérieurs et des échanges avec l'étranger	+ 124	+ 289	+ 185	+ 150	+ 204 (3)	+ 159	+ 109	+ 106	+ 25
Total des recettes	1.147	1.759	2.081	2.496	2.941	3.179	3.227	3.377	3.414
Solde (impasse) total des dépenses. — Total des recettes	— 446	— 358	— 412	— 387	— 723	— 726	— 751	— 767	(Evaluation) 1.054

(1) Les chiffres pour 1956 correspondent au budget voté et non, comme ceux des autres années, aux dépenses et recettes effectives.

(2) Réquisitions émises pendant l'année par le M. R. L. pour règlements par titres; ce chiffre différé des sommes comptabilisées par l'agent comptable central.

(3) Y compris les emprunts extérieurs: 18 milliards en 1952, — 6 en 1953.

Source: statistiques et études financières: supplément mai 1955 pour les années 1938 à 1947; n° 55, juillet 1953 pour les années 1948 à 1952; n° 66, juin 1954 pour les années 1950 à 1953; n° 78, juin 1955 pour l'année 1954. — Ministère des finances pour l'année 1955. — Projet de loi portant ajustement des dotations budgétaires reconduites pour l'année 1956.

TABLEAU ANNEXE III

Comparaison entre les différents éléments de dépenses et le revenu national.

POSTES DE DÉPENSES DE L'ÉTAT	1952		1953		1954		1955	
	Valeur absolue.	Rapport au revenu national.	Valeur absolue.	Rapport au revenu national.	Valeur absolue.	Rapport au revenu national.	Valeur absolue	Rapport au revenu national.
		P. 100.		P. 100.		P. 100.		P. 100.
Budget ordinaire civil	1.453	13,8	1.583	14,7	1.747	15,2	1.936	15,6
Budget militaire	1.261	12	1.233	11,4	1.114	9,7	1.047	8,4
Investissements budgétaires et hors budget	859	8,2	901	8,4	851	7,4	891	7,2
Déficit budgétaire	598	3,8	417	3,9	361	3,1	443	3,6
Impasse	723	6,9	726	6,7	751	6,5	767	6,2
Revenu national (1)	10.500	»	10.790	»	(1) 11.510	»	(2) 12.440	»

(1) Rapport sur les comptes de la nation 1955.
(2) Chiffres provisoires.

TABLEAU ANNEXE IV

Ressources de trésorerie.

DÉSIGNATION	1938	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946
Emprunts à long et à moyen terme	+ 10	+ 24	+ 2	+ 1	+ 16	+ 34	+ 161	+ 62	+ 29
Emissions de titres de la C. A. R. E. C.	»	+ 16	»	»	»	»	»	»	»
Emprunts à court terme. — Bons du Trésor	+ 7	+ 16	+ 83	+ 95	+ 107	+ 123	+ 67	+ 133	— 46
Emprunts à court terme. — Traites de dépenses publiques	»	»	»	+ 2	+ 5	»	— 1	+ 36	+ 64
Dépôts des correspondants	+ 6	+ 10	+ 14	+ 28	+ 12	+ 33	+ 15	+ 56	+ 71
Avances de la Banque de France	— 5	+ 15	+ 106	+ 73	+ 67	+ 117	+ 43	— 14	+ 73
Recettes exceptionnelles	+ 32	»	+ 20	»	»	»	»	+ 50	»
Encaisses et fonds en route	— 2	+ 1	— 14	+ 4	— 9		— 8	— 74	+ 19
Divers (1)	»	»	»	»	»	»	»	»	»
Totaux	+ 48	+ 66	+ 211	+ 203	+ 198	+ 307	+ 277	+ 249	+ 210

DÉSIGNATION	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955
Emprunts à long et à moyen terme	+ 4	+ 127	+ 156	+ 115	+ 66	+ 273	+ 79	+ 115	+ 182
Emissions de titres de la C. A. R. E. C.	»	»	+ 36	+ 27	+ 33	+ 55	+ 68	(2) + 87	+ 105
Emprunts à court terme. — Bons du Trésor	— 87	+ 128	+ 92	+ 184	+ 102	+ 138	+ 255	+ 374	+ 367
Emprunts à court terme. — Traites de dépenses publiques	+ 47	+ 64	— 39	— 27	+ 62	+ 140	— 1	— 100	— 157
Dépôts des correspondants	+ 71	+ 137	+ 118	+ 114	+ 132	+ 96	+ 175	+ 188	+ 275
Avances de la Banque de France	+ 115	+ 17	+ 7	— 12	— 2	+ 15	+ 228	— 65	— 111
Recettes exceptionnelles	»	»	»	»					
Encaisses et fonds en route	— 14	— 27	— 12	+ 11	— 6	+ 6	— 78	+ 88	+ 15
Divers (1)	»	»	»	»	»	»	»	(2) + 67	+ 91
Totaux	+ 136	+ 446	+ 322	+ 385	+ 354	+ 668	+ 658	+ 664	+ 767

(1) La rubrique recouvre diverses opérations concernant les emprunts (soit pour l'année 1954: 71 milliards; pour l'année 1955: 8 milliards) y compris le versement par la C. A. A. des recettes fiscales affectées par la loi du 11 juillet 1953 à l'abaissement du plafond des avances de la Banque de France (soit 80 milliards en 1954 et 1955). Les relations de trésorerie avec les instituts d'émission des territoires d'outre-mer (1954: — 4 milliards: 1955: + 83 milliards).

(2) Une méthode d'évaluation différente ne rend pas ce chiffre directement comparable au chiffre correspondant des autres années.

2° Avis formulé par le Conseil économique au cours de sa séance du 21 novembre 1956 sur l'ampleur et les conséquences financières et monétaires du déficit du budget et des charges de trésorerie.

Le Conseil économique,

Vu sa résolution du 7 octobre 1955 par laquelle il s'est saisi de l'étude sur l'ampleur et les conséquences financières et monétaires du déficit du budget et des charges de trésorerie;

Après avoir entendu le rapport présenté par M. Babau au nom de sa commission des finances, du crédit et de la fiscalité;

Après avoir rejeté la prise en considération d'un contreprojet d'avis présenté par M. Jean Duret au nom du groupe des travailleurs C. G. T. (1);

Après renvoi en commission pour examen des amendements;

Considérant:

1° *En ce qui concerne les réactions de l'opinion publique:*

— que trop souvent les notions de déficit, d'impasse et d'endettement sont utilisées sans qu'une définition précise et invariable de ces différents termes ait été donnée;

— que, malgré les efforts déjà entrepris, l'opinion publique ne connaît que très imparfaitement le contenu du budget et ignore bien souvent les trois rôles du Trésor:

— banquier traditionnel du budget,

— financier des investissements,

— banquier des entreprises publiques,

— que la technique difficile du financement du déficit et de l'impasse demeure généralement inconnue et redoutée du public.

2° *En ce qui concerne les conséquences du déficit budgétaire:*

— que l'opinion publique reste attachée à la notion classique de l'équilibre des recettes et des dépenses et croit que tout déficit implique l'impression de nouveaux billets et par voie de conséquence l'augmentation du coût de la vie,

— que ni les déflations ni les dévaluations n'ont apporté systématiquement l'ajustement des recettes aux dépenses,

— que le déficit n'est pas dans tous les cas une cause d'inflation et doit être apprécié dans le cadre général d'une comptabilité économique, compte tenu des conditions de l'emploi et des mesures contenues dans le budget ainsi que de la nature des recettes prévues par la loi de finances,

(1) La prise en considération de ce contre-projet d'avis a été repoussé par un vote au scrutin public par 134 voix contre 15 et 7 abstentions (résultat du scrutin en annexe, scrutin n° 1). Le contreprojet était ainsi rédigé:

EXPOSE DES MOTIFS

L'ampleur du déficit du budget et des charges de trésorerie, les modalités de leur financement exercent toujours une influence importante, et parfois décisive, sur la situation économique et monétaire.

Tout en ne possédant que des notions fragmentaires, incomplètes et souvent inexactes, sur les fonctions et l'état réel du budget et de la trésorerie, l'opinion publique est particulièrement sensible et à juste titre aux dangers que présente l'accroissement du déficit. Elle l'associe en effet au développement de la pression inflationniste à la hausse des prix et à la dépréciation de la monnaie.

Devant l'aggravation actuelle du déficit le Conseil économique doit prendre ses responsabilités. Doit-il, par le contenu de son rapport et de son avis, s'efforcer de rassurer l'opinion publique, ou lui dire toute la vérité ? Nous optons pour cette deuxième solution.

Nous ne minimisons pas la grande importance du facteur psychologique dans le domaine de la monnaie et des prix. Les modifications des anticipations et des comportements par le développement de la psychose inflationniste accélèrent le processus de la hausse des prix et de la dépréciation de la monnaie. Cependant, l'accroissement du déficit au moment où les possibilités d'expansion de la production, l'accroissement des importations sont limités, exercent une pression quasi mécanique sur la monnaie et sur les prix, pression qui, tôt ou tard, influe sur les anticipations et les comportements. D'autre part, le choc psychologique susceptible de déclencher une certaine psychose inflationniste peut avoir d'autres origines (et nous en avons aujourd'hui l'exemple) que les craintes causées par un déficit. Mais alors l'ampleur du déficit et les modalités de son financement peuvent exercer une influence déterminante sur le développement du processus.

L'accroissement du déficit intensifie la pression de la demande globale, celle-ci est susceptible d'exercer une pression inflationniste si elle n'est pas neutralisée ou compensée par le développement de la production, un accroissement des importations ou une réduction des exportations. Or, il semble que dans la période présente aucun de ces facteurs ne pourra contrebalancer efficacement les effets du déficit.

Si l'on veut exprimer les effets du déficit sous une forme monétaire, on ne peut identifier la notion de la monnaie à celle des billets, mais il faut au contraire lui conférer le sens le plus large englobant tout ce qui est susceptible d'exercer une fonction monétaire, dont la majeure partie des bons à court terme. Le financement du déficit conduit donc dans une large mesure à une expansion monétaire, les différentes catégories de « monnaies » ne jouant cependant pas un rôle identique dans le développement du processus inflationniste.

... (Vitesses de rotation différentes, propensions différentes à se transformer en « encaisses actives » ou « encaisses oisives », etc.) De même qu'on ne peut ramener l'effet inflationniste du déficit à une création excessive de billets, on ne peut décréter que l'effet inflationniste ne se manifeste que si la pression excessive de la demande se porte sur une quantité insuffisante (non susceptible de s'élargir rapidement) de produits de consommation.

Les foyers d'inflation déterminés par certains goulots d'étranglement ne sont pas toujours identiques. La tendance inflationniste actuelle qui s'est développée à l'échelle de l'économie européenne comportait comme principaux goulots d'étranglement le charbon, l'acier, les biens d'équipement, bien plus que les produits consommables. Le goulot principal dans les mois qui viennent sera constitué par l'énergie et certaines matières premières.

L'armement et les investissements peuvent donc exercer une influence inflationniste indéniable ? Cependant si les investissements productifs exercent une influence inflationniste, à long terme ils contribuent puissamment au développement de la production utile. Les dépenses d'armement et les investissements non indispensables à l'économie nationale exercent un effet inflationniste sans compensation aucune.

Dans le domaine des investissements une politique sélective et rationnelle s'impose. Certains doivent être encouragés, certains doivent être réalisés coûte que coûte, quel que puisse en être le mode de financement, d'autres, par contre, doivent être découragés. Si chacun est libre d'avoir son opinion propre sur l'opportunité présente des dépenses d'armement et charges militaires (nous avons à maintes reprises affirmé notre position sur ce point), personne ne peut contester que sur le plan strictement économique elles constituent des dépenses non productives et sur le plan financier des charges écrasantes (plus de 30 p. 100 des charges propres du budget).

Dans le domaine de la politique de subventions une revision très sérieuse s'impose: on ne devrait conserver que les subventions véritablement indispensables au bon fonctionnement de l'économie nationale.

Officiellement ces dépenses entrent dans la « catégorie des dépenses de transferts productifs ». Il ne faut pas oublier cependant que, fort souvent, elles aboutissent non seulement au développement de la production et des échanges mais à l'accroissement souvent abusif de certaines catégories de revenus (profits).

Dans la période difficile dans laquelle nous nous trouvons, devant les perspectives de la réduction de certaines productions due à la pénurie d'énergie, baisse de la productivité, épuisement des réserves de devises et accroissement du déficit dollars, diminuant les possibilités de nos importations, il nous apparaît indispensable de réduire le déficit en contractant certaines dépenses que nous avons énumérées en tenant compte toutefois de l'insuffisance de la rémunération des agents de la fonction publique et en accroissant certaines recettes.

Pour parvenir à réduire ou consolider la dette à cour terme dont l'ampleur comporte un réel danger, danger qui deviendra d'autant plus grand et plus immédiat à mesure que la tension s'intensifiera, il importe aussi de réduire le déficit budgétaire.

Si le recours à l'emprunt ne peut être considéré en toutes circonstances comme une mesure anti-inflationniste (tout dépend de la *nature* des souscriptions et de l'*emploi* des fonds recueillis), une dette consolidée est cependant moins dangereuse qu'une dette à court terme, surtout en période inflationniste. L'ampleur du déficit exerce une influence prépondérante sur le taux d'intérêt réel et rend de plus en plus lourdes les charges que la collectivité doit endosser pour assurer le succès de l'emprunt.

Compte tenu de ces observations, le Conseil économique émet l'avis:

Qu'il faut faire le nécessaire pour que l'opinion publique soit informée sur l'état exact de la situation présente.

Que dans ce but les termes « déficit », « impasse », « endettement » soient définis dans un document législatif et qu'on s'efforce d'apporter le plus rapidement possible les données exactes sur l'état présent de ces trois aspects du déficit.

Que dans la situation extrêmement grave dans laquelle nous nous trouvons comportant les perspectives d'un recul de la production, d'une recrudescence du chômage, des restrictions aux importations, déterminée par l'épuisement des réserves d'or et de devises et par la d'une aggravation sensible de la poussée inflationniste, l'ampleur du déficit et ses modes de financement comportent des dangers considérables.

Qu'il faut donc s'efforcer de réduire le déficit en comprimant des dépenses non essentielles (en particulier des dépenses non productives) et en développant certaines recettes.

Qu'en outre, il est indispensable d'appliquer une politique sélective dans le domaine du financement du crédit, des investissements, du commerce extérieur, des subventions, etc.

Que dans les conditions actuelles, l'ampleur de la dette à court terme présente des dangers considérables et qu'il faut s'efforcer de la réduire et de la consolider.

Qu'en dépit des dangers et difficultés présentes, on ne peut sacrifier délibérément l'avenir de l'économie française en renonçant ou en compromettant certains investissements jugés indispensables pour le développement de l'économie française.

— qu'en période de sous-emploi, il peut aider à résoudre une crise s'il concourt à une politique d'expansion économique et d'accroissement réel du revenu national exprimé en francs constants,

— que, par contre, en période de plein emploi ou lorsque, pour d'autres raisons, il devient difficile d'élargir la production, d'augmenter les importations ou de restreindre les exportations, le déficit budgétaire, pour autant qu'il ne concourt pas rapidement à l'augmentation du revenu national réel, est un facteur d'inflation (1),

— qu'ainsi le déficit de ces dernières années n'a pu être justifié économiquement que dans la mesure où il était occasionné par des dépenses productives ayant pour but l'augmentation du revenu national réel et la réalisation après un temps qui ne devait pas être trop long d'un équilibre économique, condition de l'équilibre financier,

— qu'une telle situation non seulement ne doit pas signifier un relâchement dans la gestion des finances publiques, mais au contraire exige l'élaboration de règles budgétaires rigoureuses permettant une facile appréciation du coût des services et un contrôle aisé du Parlement et de l'opinion. A cet égard, il faut espérer que le décret du 19 juin 1956 déterminant le mode de présentation du budget constituera une première étape vers l'application de ces notions.

3° *En ce qui concerne les procédés de financement:*

— que les trois rôles du Trésor dont il a été question ci-dessus supposent des moyens de financement appropriés et que, suivant le choix de ces moyens, des conséquences économiques extrêmement variables peuvent s'ensuivre,

— que le montant de la dette publique est devenu relativement faible et ne peut constituer actuellement un frein au développement économique (2),

— que la proportion de la dette à court terme dans le montant total de la dette, de même que le montant des dépôts des correspondants utilisé par le Trésor s'est considérablement accru depuis 1945,

— que l'utilisation des emprunts à court terme et des dépôts des correspondants, en dépit des facilités qu'elle donne pour le financement d'investissements, peut présenter de graves inconvénients techniques ou psychologiques,

— que le remboursement aussi bien que la charge de toute dette extérieure risque de peser particulièrement sur le Trésor et qu'il en va de même des emprunts à garantie de change et des emprunts indexés;

— que l'opinion demeure toujours très sensible aux inconvénients des avances de la Banque de France à l'Etat, particulièrement dans les périodes à tendance inflationniste;

— que les « ressources spéciales de trésorerie » (traites de dépenses publiques, utilisation des encaisses des sociétés nationalisées...) doivent être évitées dans toute la mesure du possible,

Emet l'avis (3) :

1° *En ce qui concerne l'opinion publique:*

— que les termes de déficit, impasse et endettement soient définis dans un document législatif et que leur montant respectif soit rendu public le plus rapidement possible;

(1) Un amendement, présenté par le groupe des travailleurs C. G. T. a été rejeté au scrutin public par 132 voix contre 16 et 3 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe, scrutin n° 2). Cet amendement tendait à ajouter à la suite de cet alinéa un alinéa ainsi conçu:

« Que sur le plan strictement économique, les dépenses improductives et en particulier les dépenses d'armement et les dépenses militaires qui ne contribuent pas à l'augmentation de la production de « biens utiles » sont un facteur d'inflation ».

(2) Un amendement présenté par le groupe des travailleurs C. G. T. tendant à la suppression de cet alinéa a été repoussé à main levée.

(3) L'avis a été adopté au scrutin public par 128 voix contre 15 et 14 abstentions (voir résultat du scrutin en annexe, scrutin n° 4).

— qu'un effort supplémentaire soit tenté pour exposer à l'opinion les tâches assumées par l'Etat et les raisons de l'ampleur et de la nature des dépenses budgétaires, ainsi que les conséquences réelles des divers procédés de financement;

2° *En ce qui concerne le déficit budgétaire:*

— que la détermination des dépenses de l'Etat tienne compte tant du rôle imparti à la puissance publique dans la vie économique que dans l'évolution du revenu national réel;

— que le déficit proprement dit, en tant qu'il est finalement un facteur d'inflation, soit résorbé dans toute la mesure des possibilités de la conjoncture (1);

— que le décret du 19 juin 1956 sur le mode de présentation du budget soit appliqué de façon à permettre de connaître le coût des différents services;

— que la présentation budgétaire soit modifiée de façon à séparer nettement les dépenses d'investissements opérées sous forme de prêts et financées par les ressources de trésorerie des opérations budgétaires normales;

— que les opérations budgétaires normales soient strictement équilibrées sans aucun recours à des moyens de trésorerie. Cet équilibre suppose la définition d'une politique plus rationnelle (2) de subventions économiques indiquant notamment les conditions que doivent remplir les entreprises désirant bénéficier de ces facilités et à quelles dépenses doivent être uniquement affectées ces subventions, celles-ci devant d'ailleurs être regroupées pour un objet donné et apparaître clairement dans le budget;

— que des données comparables soient également fournies dans le budget sur la nature et les conséquences des détaxations;

— qu'une politique d'investissements suivie et clairement exprimée soit également définie, une coordination étant assurée entre les différents secteurs selon les objectifs d'un plan économique, de manière à ce que le développement de l'ensemble de la production et de la distribution françaises s'opère de façon harmonieuse;

— qu'il ne doit pas être oublié que toute mesure de dévaluation a pour conséquence une violation des engagements pris envers les prêteurs et conduirait à une très grande disparité de situation entre les porteurs d'emprunts indexés et les porteurs d'emprunts ordinaires. Dans les circonstances actuelles, cette mesure accélérerait en outre l'influx inflationniste;

3° *En ce qui concerne les procédés de financement:*

— que l'immobilisation des dépôts des correspondants soit maintenue dans des limites raisonnables;

— que, compte tenu de la nécessité de réaliser en tout état de cause, par des moyens tant publics que privés, le volume et la nature des investissements retenus par les pouvoirs publics, l'effort entrepris à la fin de la dernière législature pour assurer, en ce qui concerne l'Etat, le relais du budget et du Trésor public par le marché financier qu'alimente notamment l'épargne, soit poursuivi, et qu'en particulier ces investissements soient financés aux moindres frais par des emprunts à long et moyen terme, dans la mesure permise par les disponibilités et les conditions du marché;

— que la moindre tendance favorable du marché financier soit mise à profit pour consolider progressivement la dette à court terme.

(1) Un amendement présenté par le groupe des travailleurs C. G. T. tendant à la suppression des mots: « de la conjoncture » a été repoussé à main levée.

(2) Un amendement présenté par le groupe des travailleurs C. G. T. tendant à ajouter après « plus » et avant « rationnelle » le mot « sélective » a été rejeté au scrutin public par 115 voix contre 36 (voir le résultat du scrutin en annexe, scrutin n° 3).

ANNEXES

SCRUTIN N° 1

sur la prise en considération du contreprojet présenté par M. Duret, au nom du groupe des travailleurs C. G. T.

Nombre de votants..... 156

Ont voté pour..... 15
Ont voté contre..... 134
Se sont abstenus..... 7

Le Conseil économique n'a pas adopté.

Ont voté pour (15).

Groupe de l'agriculture. — M. Carroué (C. G. T.).

Groupe des travailleurs:

C. G. T. — MM. Bouchaud, Brard, Duret, Fürst, Mme Joannès, MM. Le Brun, Leriche, Leroy (André), Marion, Monjauvis, Racamond, Ruiz, Subreville.

Groupe de l'Union française. — M. Djibo (C. G. T.).

Ont voté contre (134).

Groupe des activités diverses. — MM. Compeyrot, Montfajon, Ramarony.

Groupe de l'agriculture. — MM. d'Andlau, Barré, Bidau, Bohuon, Blaise (F. O.), Bonjean, Bouchard, Chatras, Chauvin, Chégut, Collet, Deleau (Jean), du Douet de Graville, Ferré, Forget, Gauthier, Génin, Guellati, Guy-Charon, Hadengue, Havard, Lacaille, Lepicard, Lequertier, Milhau, Nové-Josserand, Robin, Rousse, Tardy, Uchard, Van Graefschepe.

Groupe de l'artisanat — MM. André, Boulland, Canonville, Chopin, Dallant, Lecœur, Levieux, Ouvière, Ressicaud, Séné.

Groupe des associations familiales. — MM. Dary, Houist, Leroy (Louis), de Loynes, Mabit, Noddings, Mme Picard.

Groupe des classes moyennes. — MM. Millot, Tisserand.

Groupe des coopératives. — MM. Antoni, Benoist, de Laulanié, Harasse, Martin, Schatz, Viaux-Cambuzat.

Groupe des entreprises nationalisées. — MM. Bour, Ferlet, Héreil, Lutfalla.

Groupe des entreprises privées:

Entreprises commerciales. — MM. Ansieau, Barlangue, Chauchard, Deleau (Gustave), Demmerlé, Goudaert, Laguionie, Lemaire-Audoire, Paquette, Stoll.

Entreprises industrielles. — MM. Auberger, Cagniard, Charvet, Defond, Desse, Dumont, Garnier, Gingembre, Kruger, Mayolle, Meunier, Pisson, Rogliano, Trocmé.

Groupe de la pensée française. — M. Soula.

Groupe des sinistrés. — MM. Aroud, Barat.

Groupe des travailleurs:

C. G. C. — MM. Gondouin, Le Ferme, Malterre.

C. F. T. C. — MM. Bouladoux, Braun, Cade, Espéret, Levard, Liénart, Mayoud, Paillieux, Reynaud, Mlle Tribolati, MM. Vandenbussche, Vansieleghem, Willame.

C. G. T.-F. O. — MM. Babau, Beyaert, Bomal, Bothereau, Charlot, Cucuel, Degris, Delamarre, Goudy, Lafond, Neumeyer, Peeters, Richard.

C. T. Indépendants. — M. Dewez.

Groupe de l'Union française. — MM. Bellanger, Bernard, Bouruet-Aubertot, Carré, Delavignette, Graëve, Jourdain, Lawrence, Monthé, N'Diaye (C. G. T.-F. O.), Poilay, Rakotobé (C. F. T. C.), Serrure.

Se sont abstenus (7).

Groupe des coopératives. — M. Gaussel.

Groupe de la pensée française. — MM. Branger, Byé, Dumontier, May, Philip, Sauvy.

SCRUTIN N° 2

sur l'amendement présenté par le groupe des travailleurs C. G. T.

Nombre des votants..... 151

Ont voté pour 16
Ont voté contre 132
Se sont abstenus 3

Le Conseil économique n'a pas adopté.

Ont voté pour (16).

Groupe de l'agriculture. — M. Carroué (C. G. T.).

Groupe de la pensée française. — M. Sauvy.

Groupe des travailleurs:

C. G. T. — MM. Bouchaud, Brard, Duret, Fürst, Mme Joannès, MM. Le Brun, Leriche, Leroy (André), Marion, Monjauvis, Racamond, Ruiz, Subreville.

Groupe de l'Union française: M. Djibo (C. G. T.).

Ont voté contre (132).

Groupe des activités diverses. — M. Montfajon.

Groupe de l'agriculture. — MM. d'Andlau, Barré, Bidau, Bohuon, Blaise (F. O.), Bonjean, Bouchard, Chatras, Chauvin, Chégut, Collet, Deleau (Jean), Desbarats, du Douet de Graville, Ferré, Forget, Gauthier, Génin, Guellti, Guy-Charon, Hadengue, Havard, Lacaille, Lepicard, Lequertier, Milhau, Nové-Josserand, Prault, Robin, Rousse, Tardy, Uchard, Van Graefschepe.

Groupe de l'artisanat. — MM. André, Boulland, Canonville, Chopin, Dallant, Lecœur, Levieux, Ouvière, Ressicaud, Séné.

Groupe des classes moyennes. — MM. Millot, Tisserand.

Groupe des coopératives. — MM. Antoni, Benoist, de Laulanié, Harasse, Martin, Schatz, Viaux-Cambuzat.

Groupe des entreprises nationalisées. — MM. Bour, Ferlet, Héreil, Le Hénaff, Lutfalla.

Groupe des entreprises privées:

Entreprises commerciales. — MM. Ansieau, Barlangue, Chauchard, Deleau (Gustave), Demmerlé, Goudaert, Laguionie, Lemaire-Audoire, Paquette, Stoll.

Entreprises industrielles. — MM. Auberger, Cagniard, Charvet, Defond, Desse, Dumont, Garnier, Gingembre, Kruger, Mayolle, Meunier, Pisson, Rogliano, Trocmé.

Groupe de la pensée française. — MM. Branger, Dumontier, Soula.

Groupe des sinistrés. — M. Barat.

Groupe des travailleurs:

C. G. C. — MM. Gondouin, Hervouët, Le Ferme, Malterre.

C. F. T. C. — MM. Bouladoux, Braun, Cade, Espéret, Levard, Liénart, Mayoud, Paillieux, Reynaud, Mlle Tribolati, MM. Vandenbussche, Vansieleghem, Willame.

C. G. T.-F. O. — MM. Babau, Beyaert, Bomal, Bothereau, Charlot, Cucuel, Degris, Delamarre, Goudy, Lafond, Neumeyer, Peeters, Richard.

C. T. indépendants. — M. Dewez.

C. T. intellectuels. — M. Wolff.

Groupe de l'Union française. — MM. Bellanger, Bernard, Bicheron (C. G. C.), Bouruet-Aubertot, Carré, Delavignette, Graëve, Jourdain, Lawrence, Monthé, N'Diaye (C. G. T.-F. O.), Poilay, Rakotobé (C. F. T. C.), Serrure.

Se sont abstenus (3).

Groupe de la pensée française — MM. Byé, May, Philip.

SCRUTIN N° 3

sur l'amendement présenté par le groupe des travailleurs C. G. T.

Nombre de votants..... 151

Ont voté pour..... 36
Ont voté contre..... 115

Le Conseil économique n'a pas adopté.

Ont voté pour (36).

Groupe de l'agriculture. — M. Carroué (C. G. T.).

Groupe de la pensée française. — MM. Branger, Byé, Dumontier, May, Philip, Sauvy, Soula.

Groupe des travailleurs:

C. F. T. C. — MM Bouladoux, Braun, Cade, Espéret, Levard, Liénart, Mayoud, Paillieux, Reynaud, Mlle Tribolati, MM. Vandenbussche, Vansieleghem, Willame.

C. G. T. — MM. Bouchaud, Brard, Duret, Fürst, Mme Joannès, MM Le Brun, Leriche, Leroy (André), Marion, Monjauvis, Racamond, Ruiz, Subreville.

Groupe de l'Union française. — MM. Djibo (C. G. T.), Rakotobé (C. F. T. C.).

Ont voté contre (115).

Groupe des activités diverses. — M. Montfajon.

Groupe de l'agriculture. — MM. d'Andlau, Barré, Bidau, Bohuon, Blaise (F. O.), Bonjean, Bouchard, Chatras, Chauvin, Chégut, Collet, Deleau (Jean), Desbarats, du Douet de Graville, Ferré, Forget, Gauthier, Génin, Guellati, Guy-Charon, Hadengue, Havard, Lacaille, Lepicard, Lequertier, Milhau, Nové-Josserand, Prault, Robin, Rousse, Tardy, Uchard, Van Graefschepe.

Groupe de l'artisanat. — MM. André, Boulland, Canonville, Chopin, Dallant, Lecœur, Levieux, Ouvière, Ressicaud, Séné.

Groupe des associations familiales. — MM. Dary, Houist, Leroy (Louis), de Loynes, Mabit, Noddings, Mme Picard, M. Vinot.

Groupe des classes moyennes. — MM. Millot, Tisserand.

Groupe des coopératives. — MM. Benoist, de Laulanié, Martin, Schatz, Viaux-Cambuzat.

Groupe des entreprises nationalisées. — M. Ferlet.

Groupe des entreprises privées:

Entreprises commerciales. — MM. Ansieau, Barlangue, Chauchard, Deleau (Gustave), Demmerlé, Goudaert, Laguionie, Lemaire-Audoire, Paquette, Stoll.

Entreprises industrielles. — MM. Auberger, Cagniard, Charvet, Defond, Desse, Dumont, Garnier, Gingembre, Kruger, Mayolle, Meunier, Pisson, Rogliano, Trocmé.

Groupe des sinistrés. — M. Barat.

Groupe des travailleurs:

C. G. C. — MM. Gondouin, Hervouet, Le Ferme, Malterre.

C. G. T. - F. O. — MM. Babau, Beyaert, Bomal, Bothereau, Charlot, Cucuel, Degris, Delamarre, Goudy, Lafond, Neumeyer, Peeters, Richard.

C. T. indépendants. — M. Dewez.

C. T. intellectuels. — M. Wolff.

Groupe de l'Union française. — MM. Bellanger, Bernard, Bicheron (C. G. C.), Bouruet-Aubertot, Carré, Graëve, Jourdain, Monthé, N'Diaye (C. G. T. - F. O.), Poilay, Serrure.

SCRUTIN N° 4

sur l'ensemble du projet d'avis.

Nombre de votants..... 157

Ont voté pour..... 128
Ont voté contre..... 15
Se sont abstenus..... 14

Le Conseil économique a adopté.

Ont voté pour (128).

Groupe des activités diverses. — M. Montfajon.

Groupe de l'agriculture. — MM. d'Andlau, Barré, Bidau, Bohuon, Blaise (F. O.), Bonjean, Bouchard, Chatras, Chauvin, Chégut, Collet, Deleau (Jean), Desbarats, du Douet de Graville, Ferré, Forget, Gauthier, Génin, Guellati, Guy-Charon, Hadengue, Havard, Lacaille, Lepicard, Lequertier, Milhau, Nové-Josserand, Prault, Robin, Rousse, Tardy, Uchard, Van-Graefschepe.

Groupe de l'artisanat. — MM. André, Boulland, Canonville, Chopin, Dallant, Lecœur, Levieux, Ouvière, Ressicaud, Séné.

Groupe des associations familiales. — MM. Dary, Houist, Leroy (Louis), de Loynes, Mabit, Noddings, Mme Picard, M. Vinot.

Groupe des classes moyennes. — M. Tisserand.

Groupe des coopératives. — MM. Antoni, Benoist, de Laulanié, Harasse, Martin, Schatz, Viaux-Cambuzat.

Groupe des entreprises nationalisées. — MM. Bour, Ferlet, Héreil, Lutfalla.

Groupe des entreprises privées:

Entreprises commerciales. — MM. Ansieau, Barlangue, Chauchard, Deleau (Gustave), Demmerlé, Goudaert, Laguionie, Lemaire-Audoire, Paquette, Stoll.

Entreprises industrielles. — MM Auberger, Cagniard, Charvet, Defond, Desse, Dumont, Garnier, Gingembre, Kruger, Mayolle, Meunier, Pisson, Rogliano, Trocmé.

Groupe de la pensée française. — MM. Branger, Byé, Dumontier, May, Philip, Sauvy, Soula.

Groupe des sinistrés. — M. Barat.

Groupe des travailleurs:

C. G. C. — MM. Gondouin, Hervouet, Le Ferme, Malterre.

C. G. T.-F. O. — MM. Babau, Beyaert, Bomal, Bothereau, Charlot, Cucuel, Degris, Delamarre, Goudy, Lafond, Neumeyer, Peeters, Richard.

C. T. indépendants. — M. Dewez.

C. T. intellectuels. — M. Wolff.

Groupe de l'Union française. — MM. Bellanger, Bernard, Bicheron (C. G. C.), Bouruet-Aubertot, Carré, Delavignette, Graëve, Jourdain, Lawrence, Monthé, N'Diaye (C. G. T.-F. O.), Poilay, Serrure.

Ont voté contre (15).

Groupe de l'agriculture. — M. Carroué (C. G. T.).

Groupe des travailleurs:

C. G. T. — MM. Bouchaud, Brard, Duret, Fürst, Mme Joannès, MM. Le Brun, Leriche, Leroy (André), Marion, Monjauvis, Racamond, Ruiz, Subreville.

Groupe de l'union française. — M Djibo (C. G. T.).

Se sont abstenus (14)

Groupe des travailleurs:

C. F. T. C. — MM. Bouladoux, Braun, Cade, Espéret, Levard, Liénart, Mayoud, Paillieux, Reynaud, Mlle Tribolati, MM. Vandenbussche, Vansieleghem, Willame.

Groupe de l'Union française. — M. Rakotobé (C. F. T. C.).

Rectificatif de vote.

Groupe des activités diverses. — M. Compeyrot, porté comme « n'ayant pas voté », déclare avoir voulu voter « pour ».

Groupe des sinistrés. — M. Aroud, porté comme « n'ayant pas voté », déclare avoir voulu voter « pour ».

Paris. — Imprimerie des Journaux officiels, 31, quai Voltaire.

SOCIÉTÉS ET VALEURS MOBILIERES

Les textes les plus importants sur les **SOCIETES** et les **VALEURS MOBILIERES** ont été réunis dans une brochure spéciale, qui traite notamment :

DES SOCIETES :

Loi du 24 juillet 1867 sur les **sociétés.**

Loi du 7 mars 1925 tendant à instituer des **sociétés à responsabilité limitée,** et son décret d'application du 4 juin 1954.

Loi du 13 novembre 1933 réglementant le **droit de vote dans les assemblées d'actionnaires** des sociétés par actions.

Loi du 16 novembre 1940 relative aux **sociétés anonymes.**

Loi du 4 mars 1943 relative aux **sociétés par actions.**

DES CARACTERISTIQUES ET DU REGIME DES VALEURS MOBILIERES :

Décret n° 48-1683 du 30 octobre 1948 fixant certaines **caractéristiques** des valeurs mobilières.

Décret n° 49-1105 du 4 août 1949 relatif à leur **régime.**

Décret n° 49-1470 du 10 novembre 1949 relatif à leur **forme.**

DES DISPOSITIONS PARTICULIERES AUX OBLIGATIONS :

Décret du 8 août 1935 relatif aux **droits d'obligataires d'un même emprunt.**

Décret du 30 octobre 1935 relatif à la **protection des obligataires.**

Décret n° 49-301 du 28 février 1949 fixant les **modalités** et les **délais de publication** des **tableaux d'amortissement** et des **listes de titres sortis au tirage.**

Décret n° 53-811 du 3 septembre 1953 relatif à l'émission d'**obligations transformables en actions.**

DES PARTS DE FONDATEUR (loi du 23 janvier 1929).

DES TITRES NOMINATIFS (décret n° 55-1595 du 7 décembre 1955).

DES TITRES AU PORTEUR (décret n° 56-27 du 11 janvier 1956).

DES COMPTES ATTEINTS PAR LA PRESCRIPTION.

Cette brochure de 230 pages in-8° carré, sur beau papier et sous couverture forte, est vendue sous le n° **1031,** au prix de **400 francs,** ou expédiée franco sur simple demande accompagnée du montant adressée à la Direction des Journaux officiels, 31, quai Voltaire, Paris (7e).

(*Règlement par mandat-poste, chèque bancaire ou chèque postal* [*C. C. P. Paris* 9063-13].)

LISTE DES BROCHURES SPÉCIALES

mises en vente par la *Direction des Journaux officiels.*

Nos

1000. — Législation sur les **Loyers** ..... 350 F.
1001. — Législation sur les **Etablissements dangereux, insalubres ou incommodes** ..... 800 F.
1002. — **Construction (Participation des employeurs)**. 100 F.
1003. — **Construction (Primes et prêts)** (*Nouvelle édition en préparation*).
1004. — **Affectations spéciales pour le cas de mobilisation** ..... 250 F.
1005. — **Permis de construire** ..... 200 F.
1006. — **Registre du commerce** ..... 200 F.
1007. — **Epargne-Construction** ..... 35 F.
1008. — **Statut général du personnel des communes et des établissements communaux** ..... 50 F.
1009. — **Prestations familiales** ..... 250 F.
1010. — **Analyse physique et chimique du lait** ..... 50 F.
1011. — **Sécurité contre l'incendie dans les établissements recevant du public** ..... 300 F.
1012. — **Sapeurs-pompiers (Statut)** ..... 60 F.
1013. — **Conseil national du crédit:**
8e rapport (Edition 1954) ..... 180 F.
9e rapport (Edition 1955) ..... 200 F.
10e rapport (Edition 1956) ..... 200 F.
1014. — **Traitement des fonctionnaires** ..... 150 F.
1015. — **Halles centrales de Paris** ..... 50 F.
1016. — **Réforme des lois d'assistance** ..... 100 F.
1017. — **Code de la route** ..... 250 F.
Panneaux de signalisation (en couleurs) .. 100 F.
1018. — **Allocations de logement** ..... 100 F.
1019. — **Responsabilité des comptables publics** ..... 50 F.
1021. — **Baux commerciaux** ..... 50 F.
1022. — **Services médicaux du travail** ..... 60 F.
1023. — **Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales** ..... 100 F.
1024. — **Statut général des fonctionnaires** ..... 50 F.
1025. — Mesures de **Lutte contre l'alcoolisme** ..... 100 F.
1026. — **Assainissement des agglomérations** ..... 50 F.
1027. — **Contrat d'assurance** ..... 50 F.
1028. — **Marchés de l'Etat** (*en préparation*).
1029. — **Emplois réservés** ..... 250 F.
1030. — **Exploitation et emploi des explosifs dans les carrières à ciel ouvert** ..... 50 F.
1031. — **Sociétés et valeurs mobilières** ..... 400 F.
1032. — **Caisse nationale des barreaux français** ..... 35 F.
1033. — **Organisation générale de la nation pour le temps de guerre** ..... 600 F.
1034. — **Faillites et règlements judiciaires** ..... 60 F.
1035. — **Organisation générale de la sécurité sociale**. 200 F.
1036. — **Statut du personnel des directions régionales de la sécurité sociale** ..... 50 F.
1037. — **Contrôle des laits crus et des laits pasteurisés** ..... 50 F.
1038. — **Répression des fraudes en ce qui concerne le lait et les produits laitiers** ..... 50 F.
1039. — **Pensions des ouvriers de l'Etat** ..... 60 F.
1040. — **Recueil des lois budgétaires de l'exercice 1955** ..... 500 F.
1041. — **Règlement intérieur des caisses artisanales d'allocation-vieillesse** ..... 60 F.

Nos

1042. — **Classement indiciaire des fonctionnaires de l'Etat** ..... 300 F.
1043. — **Instruction générale sur l'état civil** ..... 600 F.
1044. — **Caisse autonome de retraites complémentaires et de prévoyance du transport** ..... 50 F.
1045. — **Réforme de la publicité foncière** ..... 200 F.
1046. — **Dommages de guerre** (*Nouvelle édition en préparation*).
1047. — **Vente et nantissement des fonds de commerce** ..... 100 F.
1048. — **Tarif des droits de douane** ..... 900 F.
1049. — **Statut du personnel contractuel du centre national de la recherche scientifique** ..... 50 F.
1050. — **Rapport de la Cour des comptes** ..... 200 F.
1051. — **Primes à l'amélioration de l'habitat rural** .. 50 F.
1052. — **Agents non titulaires. — Régime de retraites complémentaire** ..... 200 F.
1053. — **Assurances sociales** ..... 250 F.
1054. — **Statut du personnel des établissements d'hospitalisation, de soins ou de cure** ..... 150 F.
1055. — **Sociétés coopératives de consommation** ..... 100 F.
1056. — **Décentralisation industrielle** ..... 75 F.
1057. — **Deuxième plan de modernisation et d'équipement** ..... 250 F.
1058. — **Congés payés** ..... 50 F.
1059. — **Sociétés coopératives d'achats en commun des commerçants détaillants** ..... 35 F.
1060. — **Statut des huissiers de justice** ..... 100 F.
1061. — **Attachés d'administration centrale** ..... 50 F.
1062. — **Loyers (Dispositions spéciales aux hôtels, pensions de famille et meublés)** ..... 50 F.
1063. — **Accidents du travail et maladies professionnelles** ..... 250 F.
1064. — **Etablissements sanitaires (Conditions d'autorisation pour les soins aux assurés sociaux)**. ..... 250 F.
1065. — **Voies de navigation intérieure (Règlement général de police)** ..... 75 F.
1066. — **Budget de l'Etat (Mode de presentation)** .... 50 F.
1067. — **Code du travail dans les territoires d'outre-mer** ..... 100 F.
1068. — **Contrat d'association (Loi du 16 juillet 1901)**. 60 F.
1069. — **Sociétés immobilières et régime de la copropriété** ..... 80 F.
1070. — **Bretagne (Programme d'action régionale)** ... 100 F.
1071. — **Fonds national de solidarité** ..... 125 F.
1072. — **Organisation municipale (Loi du 5 avril 1884)** ..... 200 F.
1073. — **Réorganisation municipale outre-mer** ..... 300 F.
1074. — **Armes et munitions (fabrication, commerce, acquisition, détention et port)** ..... 150 F.
1075. — **Assurance vieillesse des personnes non salariées (Professions artisanales)** ..... 250 F.
1076. — **Assurance vieillesse des personnes non salariées (Professions industrielles et commerciales)** ..... 250 F.
1077. — **Assurance vieillesse des personnes non salariées (Professions libérales)** ..... 250 F.
1078. — **Protection des travailleurs contre les courants électriques** ..... 175 F.

(*Règlement par mandat-poste, chèque bancaire ou chèque postal* [*C. C. P.* 9063-13 *Paris*].)